

التشريع
والمشكلة السكانية في مصر



363
6
T1

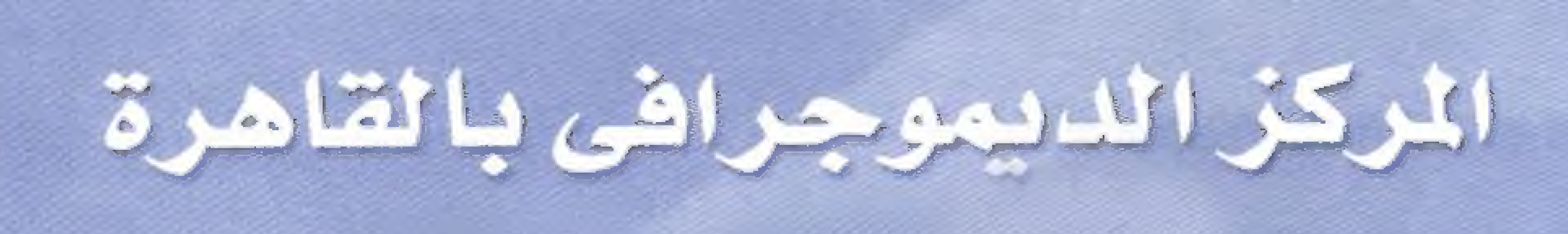
أوراق فى ديموجرافية مصر

رقم ٩ أكتوبر ٢٠٠٣

المركز الديموجرافى بالقاهرة
٧٨ شارع رقم ٤ – الهضبة العليا – ١١٥٧١
المقطم القاهرة
ت: ٥٠٨٠٧٣٥ – ٥٠٨٠٧٤٥ – ٥٠٨٠٩٥٠
فاكس: ٥٠٨٢٧٩٧
البريد الألكترونى: cdc@frcu.eun.eg
الموقع: www.cdc.eun.eg

إهداء ٢٠١٦
هيئه الرقابه الاداريه
جمهورية مصر العربية





المركز الديموجرافى بالقاهرة

التشريع
و المشكلة السكانية في مصر



التزويد

أوراق فى ديموجرافية مصر

رقم ٩ أكتوبر ٢٠٠٣



من كلمات السيد الرئيس

محمد حسنى مبارك

رئيـس الجمهـوريــة

الزيادة السكانية هي مشكلتنا الحقيقية، إذا استمرت بهذه المعدلات سيصل تعدادنا إلى ٨٥ مليون نسمة بعد ١٠ سنوات، وإن مواردنا حينئذ لن تكفى، والدولة التي تكفل التعليم والرعاية الصحية مجاناً وتوفر الدعم لخدمات كثيرة لن تستطيع مهما فعلت أن تقدم المزيد وستضطر إلى فرض ضرائب كبيرة على المواطنين وهو ما سيؤدى لهروب المستثمرين وخلق أعباء آكثر.

افتتاح مشروع القرية الذكية

٢٠٠٢/٩/٢٢

هذه السلسلة الجديدة

إيماناً برسالة المركز بأهمية نشر وتأصيل الفكر السكاني لدى القراء عن طريق تبادل المعلومات والمعارف بالأوضاع والقضايا السكانية للمجتمع المصري، وذلك من واقع عرض نتائج الأبحاث والدراسات التي تجري بصورة مبسطة لغير المتخصصين، يسر المركز فى هذا الصدد أن يصدر هذه السلسلة الجديدة من:

" أوراق فى ديموجرافية مصر "

التى تتناول - بالإضافة إلى الأوضاع الديموجرافية - عرضاً للعديد من الموضوعات والقضايا السكانية المعاصرة، مثل مشكلة البطالة، والعشوائيات، وأوضاع الطفل والمرأة، والشباب، والمسنين، والسياسات السكانية، ومستقبل سكان مصر.

كما يسعد المركز أن يتلقى فى هذا الصدد أى مقترحات أو ملاحظات بشأن هذه السلسلة الجديدة ومحتواها، مما يساعد على تحسين صورتها وتعميم فائدتها، حتى يتسنى تحقيق الهدف المنشود من إصدارها.

والله ولى التوفيق ،،،

تقديــم

الجانب التشريعي من الممكن من الممكن أن يمثل ركناً أساسياً فى أى استراتيجية وطنية معنية بالسكان والتنمية، حيث يقع على عاتق المشرع عبء وضع التشريعات الملائمة فى المجالات السكانية التنموية المختلفة وإقرار السياسات والخطط الوطنية وطريقة تنفيذها، والتأكد من التزام الأجهزة التنفيذية بها.

من هذا المنطلق تحاول هذه الورقة عرض تجارب بعض الدول فى هذا المجال، وتقديم بعض التوصيات بشأن إمكانية سن تشريع موحد للسكان فى مصر.

وفى الحقيقة .. يعتبر قانون السكان نقطة بحثية جديدة، ولم تحظ بالاهتمام الواجب، ليس فقط من جانب الديموجرافيين والقانونيين، ولكن أيضاً من جانب المخططين وواضعي السياسات، على الرغم من الحقيقة التى تقر بأهمية دور القانون في التصدي للزيادة السكانية وتحقيق التوازن بين الموارد والاحتياجات.

والله ولى التوفيق،،،

مدير المركز

أ.د. هشام مخلوف

المحتويات

أولاً المقدمة: (القانون والمجتمع)

يعرف القانون . بصفة عامة . بأنه مجموعة القواعد العامة والمجردة، التي تحكم – وعلى وجه الإلزام – سلوك الأفراد في المجتمع وعلاقاتهم فيما بينهم، والتيتنفذ بجزاء مادي توقعه السلطة العامة على المخالف عند الاقتضاء، والقانون هو مظهر من مظاهر سيادة الدولة، وللقانون مصادر أربعة، هي على الترتيب: التشريع، العرف، مبادئ الشريعة الإسلامية، مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، حيث قد نصت مادة (١) فقرة (٢) من القانون المدن على أنه " إن لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكم القاضي بمقتضى العرف، فإذا لم يوجد: فبمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم يوجد؛ فبمقتضى القانون الطبيعي وقواعد العدالة "، لذا يأتي التشريع المكتوب الصادر من السلطة التشريعية على رأس هذه المصادر، حتى إننا عندما نطلق لفظ القانون، فإن ما يتبادر إلى أذهان الكثيرين هو ذلك التشريع الصادر من الهيئة البرلمانية.

ويجب أن تصدر القوانين مطابقة للدستور، فإذا ما صدر قانون يتعارض مع أي من نصوص الدستور، فإنه يكون معرضا للحكم بعدم الدستورية. ويعرف الدستور بأنه مجموعة القواعد التي تنظم شكل الدولة وتبين السلطات التي تقوم فيها، ومدى مساهمة الأفراد في هذه السلطات، ومدى ما يتمتعون به من الحريات.

ويصدر التشريع ليحمى مصالح الأفراد ومصالح المجتمع، ويحد من تعارض هذه المصالح ويوفق بينها، وتتدرج حماية التشريع لهذه المصالح من حيث القوة، وفقاً لأهمية هذه المصالح، فى إطار فرعى القانون العام والخاص، وداخل المنظومة التى يتشكل منها كل فرع. وتصل هذه الحماية للمصلحة إلى ذروتها عندما يتدخل المشرع بفرض عقوبات جنائية للإجبار على الالتزام بما يضمن بقاء وقيام هذه المصالح، فى حين يتدخل بقواعد وجزاءات مدنية أو إدارية لحماية المصالح الأقل.

فالقانون إذن ضروري لحياة الإنسان وإقرار النظام داخل المجتمع، فهو ضروري لتحقيق الأمن والسلام الاجتماعي ويعمل على التوفيق بين الأنشطة المختلفة للأفراد ورسم الحدود لها، وكلما كان القانون معبرا عن مصالح الجماعة وحاجتها، كتب له البقاء والاستمرار.

وتتدرج التشريعات فيما بينها إلى مراتب ثلاث: فيأتي التشريع الدستوري (الدستور) فى المرتبة الأولى، ثم يليه التشريع العادى (القانون الصادر من السلطة التشريعية أى المجالس النيابية) ثم التشريع الفرعى (اللوائح والقرارات التنظيمية العامة الصادرة من السلطة التنفيذية). ولايجوز لتشريع أدنى أن يخالف تشريعاً أعلى منه مرتبة، فلا يجوز للتشريع العادى أن يخالف التشريع الدستورى، كما لايجوز للتشريع الفرعى أن يخالف كلاً من التشريع العادى أو التشريع الدستورى، فالتشريع الأدنى يتقيد بالتشريع الأعلى منه مرتبة.

وقد برزت المشكلة السكانية فى مصر كإحدى المشكلات المحورية فى المجتمع، حيث تهدد مسيرة التنمية والتقدم، وقد كان لزاما على مختلف مؤسسات الدولة مواجهتها بشتى السبل، ومن الطبيعى أن يكون للمؤسسة التشريعية دور بارز فى هذا الصدد من خلال عدد من التشريعات التى تتعامل مع مختلف جوانب هذه المشكلة.

وتتعدد وتتنوع التشريعات التى تتعامل مع المشكلة السكانية، وتتباين فيما بينها فى درجة الاتصال بهذه المشكلة؛ فبعضها يتصل بها بصورة مباشرة، والآخر يتصل بها بصورة غير مباشرة، الأمر الذى يبدو معه من الصعوبة بمكان حصر هذه التشريعات، أو إدراجها تحت مجموعة واحدة، ومن ثم فإننا سنتناول هذه التشريعات بالشرح والتحليل وفقاً لتعلقها بالجوانب المختلفة للمشكلة السكانية، مع الأخذ فى الاعتبار عدداً من المحددات التالية :-

١- أن التشريع المعنى فى هذا الصدد هو ذلك القانون الصادر من مجلس الشعب، وفقاً لأحكام الدستور، أى سواء كان تشريعاً عادياً أم صدر فى صورة قرار بقانون طبقاً لأحكام التفويض، أم فى حالة غيبة مجلس الشعب أم فى حالة الضرورة،

وبذلك يخرج عن إطار هذه الدراسة القرارات الإدارية سواء كانت وزارية أم لائحية.

٢ـ أن التشريع الواحد قد يتضمن أحكاما تتعلق بأكثر من جانب من جوانب المشكلة، وسيتم تناول الجانب الذى يتعلق بهذا التشريع بصورة غالبة ومباشرة .

٣ـ سيقتصر العرض التالى على بعض القوانين التى تتسم بأهمية خاصة بالنسبة لجوانب المشكلة السكانية، حيث لا تتسع الورقة لحصر جميع التشريعات تفصيلاً.

وجدير بالذكر أن الدول التى تعانى من مشكلات سكانية تضع سياسات واستراتيجيات سكانية كأداة للتصدى لتلك المشكلات. كما أن هناك بعض الدول التى تعانى من مشكلات سكانية حادة قد لجأت – بالإضافة إلى السياسات السكانية – إلى الأسلوب التشريعى لمواجهة هذه المشكلات، نظرا لأن التشريع هو أداة أقوى من السياسات، حيث إنه أكثر إلزاماً لجميع الأفراد والهيئات والأجهزة المختلفة بالدولة، كما أن الدول تضع فى صلب دستورها بعض المبادئ والحقوق العامة التى من شأنها التأثير فى القضايا السكانية المختلفة، من منطلق أن الدستور ملزم لكافة أجهزة الدولة بما فيها السلطة التشريعية ذاتها.

هذا ومن الطبيعى فى مستهل هذه الورقة أن يتم عرض المشكلة السكانية فى مصر – بإيجاز شديد – للتعرف على أبعادها المختلفة، ثم عرض السياسات السكانية فى مصر كآلية للتصدى للمشكلة السكانية مع التركيز على أحدث هذه السياسات، ثم عرض موقف القانون المصرى من هذه المشكلة، كما أنه من المفيد عرض تجارب الدول التى أصدرت قانونا للسكان لمواجهة مشكلاتها السكانية، وذلك قبل الخوض فى مسألة مدى الحاجة إلى إصدار قانون للسكان فى مصر، ومتطلبات إصدار ذلك القانون.



ثانياً المشكلة السكانية فى مصر

تعانى مصر – شأنها شأن العديد من الدول النامية – من مشكلة سكانية حادة، حيث الموارد محدودة، والزيادة السكانية مرتفعة ومطردة فى نفس الوقت، ذلك الأمر الذى يعوق

عمليات التنمية وجهود رفع مستوى المعيشة للمواطنين، هذا وقد تم بلورة المشكلة السكانية في مصر في أبعاد ثلاثة، هي[1]:

٢-١: البعد الأول : النمو السكاني السريع

أظهرت نتائج التعدادات التي أجريت في مصر أن عدد السكان في أواخر القرن التاسع عشر قد بلغ حوالي ٩,٦ مليون نسمة، ثم تضاعف تقريباً هذا العدد خلال نحو خمسين عاما، حيث وصل في عام ١٩٤٧ إلى حوالي ١٩ مليون نسمة، ثم تضاعف مرة أخرى خلال تسعة وعشرين عاماً فقط، حيث بلغ عام ١٩٧٦ حوالي ٣٧ مليون نسمة.

هذا وطبقاً لتقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، فقد بلغ عدد السكان ٦٧,٣ مليون نسمة في أول يناير عام ٢٠٠٣، وهو ما يعادل حوالي ستة أضعاف عدد السكان عند بداية القرن العشرين، أي في غضون أقل من مائة عام، ومن المتوقع أن يصل عدد السكان طبقاً لآخر التقديرات الحديثة للسكان إلى حوالي ٩١ مليون نسمة في عام ٢٠٢١[2].

ونتيجة لهذه الزيادة المستمرة في عدد السكان فإن معدل النمو السنوي للسكان في مصر مازال يعتبر من معدلات النمو العالية، وإن كان قد شهد انخفاضاً نسبياً في الفترة الأخيرة، حيث وصل إلى ٢,٣٦٪ عام ١٩٦٠، ثم ارتفع إلى ٢,٨٪ عام ١٩٨٦، ثم انخفض بعد ذلك، واستمر في الانخفاض – نتيجة الجهود المستمرة في مجال الصحة وتنظيم الأسرة – إلى ١,٩٩٪ عام ٢٠٠٣ طبقاً لتقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء [3].

---

(١) المركز الديموجرافي بالقاهرة، رؤية الأوضاع السكانية في مصر الحاضر وآفاق المستقبل، أوراق في ديموجرافية مصر، الورقة رقم (١)، مايو، ٢٠٠٣.

(٢) مخلوف، هشام و عبد القادر، فريال، إسقاطات السكان المستقبلية لمحافظات مصر لأغراض التخطيط والتنمية (٢٠٠١ – ٢٠٢١)، المركز الديموجرافي بالقاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠.

(٣) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، بيانات السكان لجمهورية مصر العربية في ٢٠٠٣/١/١.

٢-٢: البعد الثاني: التوزيع الجغرافي غير المتوازن للسكان

رغم أن المساحة الكلية لمصر تزيد قليلا عن مليون كيلو متر مربع، إلا أن السكان يتركزون فى الشريط الضيق لوادي النيل والدلتا، بالإضافة إلى الواحات القليلة فى وسط الصحراء. وتمثل المساحة المأهولة بالسكان نسبة ضئيلة من جملة المساحة (٥,٥٪)، وقد ترتب على ذلك أن مصر أصبحت تعانى من كثافة سكانية عالية، إذا ما قورنت بالكثافة السكانية فى كثير من دول العالم.

وطبقاً لبيانات السكان عام ٢٠٠١ (٤) فقد بلغت الكثافة السكانية فى مصر على أساس المساحة المأهولة ١٨٤٠ نسمة فى الكيلو متر المربع، وتزداد هذه الكثافة بصورة كبيرة فى المدن الكبرى، حيث بلغت فى القاهرة مثلاً حوالى ٣٨,٥ ألف نسمة فى الكيلو متر المربع مع ارتفاعها إلى درجة خيالية فى بعض أحيائها، فقد بلغت أكثر من ١٠٠ ألف نسمة فى بعض الأحياء. وقد أدى ارتفاع الكثافة السكانية إلى خلق عبء وضغط سكانى مرتفع على المدن فى العديد من النواحي، مثل اختناق المرافق وتلوث البيئة وزحف المبانى على الأرض الزراعية المحدودة وانتشار ظاهرة العشوائيات.

هذا وقد انعكست الكثافة المتفاوتة للسكان في المحافظات والمناطق المختلفة بمصر على اختلال التوزيع السكاني بين الريف والحضر، حيث زادت نسبة سكان الحضر من ٣٨,٢٪ فى عام ١٩٦٠ إلى ٤٣,٨٪ عام ١٩٧٦ ثم استقرت بعد ذلك عند ٤٣٪ تقريبا حتى عام ١٩٩٦.

٢-٣: البعد الثالث: انخفاض مستوى الخصائص السكانية

يتركز البعد الثالث للمشكلة السكانية في بعض المظاهر الدالة على تدنى مستوى الخصائص السكانية وانعكاس ذلك على الكثير من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، ونذكر منها ما يلي:-

(٤) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي، يونيو ٢٠٠١.

- اختلال التركيب العمرى للسكان وارتفاع نسبة الأطفال أقل من ١٥ عاماً، حيث بلغت هذه النسبة ٣٧,٨٪ حسب تعداد ١٩٩٦، وهى فئة معالة وغير منتجة وتحتاج إلى الكثير من الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها.

- ارتفاع نسبة الأمية بين السكان وهى تمثل مشكلة كبيرة تحتاج إلى جهود غير تقليدية لمواجهتها، وتشير بيانات تعداد ١٩٩٦ إلى أن حوالي ٣٨٪ من السكان يعانون من الأمية، هذا فضلا عن ارتفاع نسبة الأمية فى الريف بدرجة كبيرة بالمقارنة بالحضر، خاصة بين الإناث.

نسبة الأمية في مصر عام ١٩٩٦

جملة السكان	٣٨٪
الذكور	٢٩٪
الإناث	٥١٪
الحضر	٢٧٪
الريف	٥٠٪

- الارتفاع النسبي في معدل وفيات الأطفال الرضع، رغم ما تحقق من انخفاض في هذا المعدل من ١٦٥ في الألف في بداية القرن العشرين إلى ٤٤ في الألف في نهاية التسعينيات من نفس القرن.

- الانخفاض النسبي في العمر المتوقع عند الميلاد، ورغم أنه قد حدث تحسن كبير في هذا المجال، إذ ارتفع توقع الحياة عند الميلاد من حوالي ٦٠ عاماً للذكور و ٦٣,٥ عاما للإناث عام ١٩٨٦ إلى حوالى ٦٧,٥ عاما للذكور و٧٢ عاماً للإناث عام ٢٠٠٢، إلا أنه ما زال الفارق كبيراً بين هذا المستوى وبين نظيره في الدول المتقدمة، والذى زاد إلى ٨٠ عاماً في بعض منها.

- انخفاض نسبة مساهمة الإناث فى قوة العمل، وتشير نتائج البحوث والدراسات السكانية إلى أن نسبة مساهمة الإناث في الأعمار ١٢-٦٤ فى قوة العمل قد بلغت ٢٢,٥ عام ١٩٩٧، وهي نسبة منخفضة وتتطلب المزيد من الاهتمام بتعليم الإناث وخلق فرص العمل لهن.

- ارتفاع مستوى البطالة، رغم الجهود التى بذلت فى مواجهة مشكلة البطالة، فإن معدل البطالة ما زال مرتفعاً ليصل إلى حوالى ٩٪ من إجمالى قوة العمل فى الأعمار ١٥ سنة فأكثر عام ٢٠٠٠، وتتركز البطالة فى سن الشباب، حيث إن ٩٠٪ من المتعطلين تبلغ أعمارهم أقل من ٣٠ عاما.

- انخفاض المستوى الاقتصادى، فرغم حدوث زيادة فى متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالى المحلى من ٤٨٢٢,٤ إلى ٥٥٣٧,٦ جنيه مصرى خلال الفترة (١٩٩٨ – ٢٠٠١)، إلا أن نسبة الفقراء إلى إجمالى الأسر لا تزال مرتفعة (٢٠,١٪) عام ٢٠٠٠، كما بلغت نسبة الفقراء المدقعين إلى إجمالى الأسر ٥,٨٪ عام ٢٠٠٠ (٥).

ثالثاً السياسات السكانية

تعتبر السياسة السكانية هى الآلية التى تتبعها كافة الدول التى تعانى من مشكلات سكانية، وتتضمن السياسة عدداً من الاستراتيجيات والبرامج التى تعمل على الحد من وطأة المشكلة السكانية بقضاياها المختلفة.

وقد بدأ الإحساس بالمشكلة السكانية فى مصر وبالحاجة إلى تنظيم الإنجاب فى منتصف الثلاثينيات، وفى الحقيقة فإن الاهتمام بقضايا السكان بدأ كجهود أهلية فى الخمسينيات، وفى عام ١٩٦٢ تم التأكيد على أهمية مواجهة المشكلة السكانية فى الميثاق الوطنى.

وقد مرت السياسة السكانية فى مصر بعدة مراحل، وبصفة عامة يمكن القول بأنه بدأ الاهتمام الرسمى بوضع السياسات السكانية فى مصر منذ عام ١٩٦٥، حيث أنشئ المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة، ومنذ ذلك الحين مرت السياسات السكانية فى مصر بعدة مراحل لتنتهى

(٥)معهد التخطيط القومى، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (UNDP)، تقرير التنمية البشرية ، مصر ٢٠٠٣.

بالسياسة القومية للسكان (٢٠٠٢ – ٢٠١٧)، التى أصدرتها وزارة الصحة والسكان، وتضمنت عدة استراتيجيات لحل المشكلة السكانية، كما اعتمدت على عدد من المبادئ، نوردها فيما يلى[٦].

٢-١: مبادئ السياسة السكانية

توضع السياسات السكانية فى إطار عدد من المبادئ التى تتبلور من واقع القيم والعادات والتقاليد والثقافات التى تسود المجتمع، وذلك حتى تكون مقبولة ولا تتعارض مع القيم السائدة خاصة القيم الدينية، الأمر الذى يضمن استجابة أفراد المجتمع لها. وتصدر هذه السياسة من الأجهزة الإدارية المختلفة المنوط بها التصدى للمشكلة السكانية، التى قد تكون وزارة، أو مجلساً أعلى، أو هيئة قومية.

وقد ارتكزت السياسة القومية للسكان (٢٠٠٢ – ٢٠١٧)[٧] على عدد من المبادئ، نذكر منها:-

١- إقرار حق الأسرة في اختيار العدد المناسب لأطفالها، وحق الحصول على المعلومات والوسائل التي تمكنها من تنفيذ قرارها في هذا الشأن، وذلك في نطاق ثقافة المجتمع وتعاليمه الدينية.
٢- عدم استخدام الإجهاض والتعقيم كوسائل لتنظيم الأسرة.
٣- الأخذ بنظام الحوافز الإيجابية المبنية على زيادة وعى الفرد والجماعة بتنظيم الأسرة وعدم اللجوء للأساليب التي تتسم بالضغط والإكراه، والتي تعتمد على الحوافز السلبية أو الأساليب العقابية.
٤- إقرار حق الإنسان فى التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، دونما تمييز ، وبما يتفق مع الشرائع السماوية.

---

(٦) وزارة الصحة والسكان، السياسة القومية للسكان والاستراتيجيات (٢٠٢ – ٢٠١٧)، القاهرة ٢٠٠٢

(٧) وزارة الصحة والسكان ، المرجع السابق.

٣-٢: استراتيجيات السياسة القومية للسكان (٢٠٠٢ – ٢٠١٧) [٨]

تتعامل السياسة القومية للسكان (٢٠٠٢ – ٢٠١٧) مع المشكلة السكانية من خلال كافة العوامل المؤثرة فيها، وتضع لكل عامل منها أو مجموعة من العوامل المرتبطة استراتيجية محددة، وقد تضمنت هذه السياسة إحدى عشرة استراتيجية، هي:-

١- استراتيجية تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية.
٢- استراتيجية صحة الطفل والحفاظ على حياته.
٣- استراتيجية التعليم ومحو الأمية.
٤- استراتيجية تحسين وضع المرأة.
٥- استراتيجية المراهقين والشباب.
٦- استراتيجية دعم وحماية الأسرة.
٧- استراتيجية الإعلام والتعليم (التثقيف) والاتصال.
٨- استراتيجية حماية البيئة.
٩- استراتيجية إعادة التوزيع السكاني.
١٠- استراتيجية تقليل التفاوتات بين المجموعات السكانية.
١١- استراتيجية دعم المعلومات والبحوث.

رابعاً التشريع والمشكلة السكانية فى مصر

لم يغب الدور القانوني فى مصر عن التصدي لبعض جوانب المسألة السكانية، حيث تناول قضايا تهم كافة جموع الشعب المصري، وتؤثر تأثيرا مباشرا على أحوالهم الاجتماعية والاقتصادية وغيرها.

ويمكن استعراض بعض التشريعات المتعلقة بالأبعاد الثلاثة للمشكلة السكانية السابق الإشارة إليها كما يلي:

---

٨) وزارة الصحة والسكان ، المرجع السابق.

٤-١ التشريعات المتعلقة بالنمو السكانى

النمو السكانى السريع كما سبق ذكره، هو البعد الأول للمشكلة السكانية، وهو يهدد أية جهود تنموية لرفع المستوى الاقتصادي والاجتماعى للأفراد. ورغم هذه الأهمية، فإن المشرع المصرى لم يتناوله بأسلوب مباشر، فلم يصدر قانونا بتحديد عدد الأبناء، أو باستخدام وسائل تنظيم الأسرة إجبارياً، إلا أن هناك بعض النصوص القانونية التى تؤثر بطريقة غير مباشرة فى بعد النمو السكانى، منها:-

أ- النصوص الواردة فى قانون الأحوال الشخصية رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ وما تلاه من تعديلات والتى تقضى بتحديد سن الزواج خاصة بالنسبة للإناث (١٦ سنة) حيث أن انخفاض السن عند الزواج يمكن أن يؤثر فى مستوى الخصوبة، فكلما ارتفع سن الزواج، قلت فترة خصوبة المرأة، وقل إنجابها بالتالى.

ب- النصوص الواردة فى قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ التى تهتم بصحة الطفل وضرورة إجراء التطعيمات اللازمة له، من شأنها الارتقاء بصحة الأطفال، وبالتالى خفض معدلات الوفاة بينهم، حيث إن وفيات الأطفال تعتبر من العوامل التى تؤدى إلى كثرة الإنجاب، حيث يلجأ الزوجان إلى إنجاب عدد أكبر من الأطفال لتعويض الأطفال المتوفين.

ج- النصوص الواردة بقانون الاستثمار رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ وغيرها من القوانين الاقتصادية التى تهدف إلى رفع المستوى الاقتصادى للأفراد، تؤثر أيضا بطريقة غير مباشرة فى النمو السكانى، حيث أوضحت نتائج الأبحاث أنه من بين أسباب ارتفاع الخصوبة، الرغبة فى تشغيل الأطفال، باعتبارهم مصدر رزق للأسرة، خاصة فى المناطق الريفية. و بارتفاع المستوى الاقتصادى للأفراد وتوفير مظلة تأمين صحى واجتماعى لهم يمكن أن تتلاشى هذه الرغبة، ويختفى أحد الأسباب القوية المؤدية إلى كثرة الإنجاب.

د- النصوص الواردة بالقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٠ وغيره من القوانين التى تنظم عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية وتضمن التزامها بالأهداف والأنشطة التى أنشئت من أجلها، واعتبار تنظيم الأسرة من المجالات الأساسية للجمعيات الأهلية، وبذلك أصبح هناك العديد من تلك المؤسسات التى تعمل فى مجال رعاية الأمومة والطفولة وتنظيم الأسرة، ويؤثر نشاطها بالتالى بصورة مباشرة وغير مباشرة فى دعم السياسات والبرامج السكانية.

هـ- النصوص الواردة بقوانين التعليم، سواء التعليم قبل الجامعي أو الجامعي، أو التعليم الأزهري، أو التعليم الخاص أرقام ٣٩ لسنة ١٩٨١ و ٤٩ لسنة ١٩٧٢ و ٧ لسنة ١٩٧٢ و١٦ لسنة ١٩٦٩، التي من شأنها الارتقاء بالعملية التعليمية، وهذا يؤدى إلى جعل الأفراد أكثر قدرة على اتخاذ قرارات رشيدة وبالتالي تعديل الاتجاهات نحو السلوك الإنجابي وقبول ثقافة الأسرة صغيرة الحجم، بما يساعد في التأثير على مستوى الخصوبة. وقد أوضحت تجارب الدول المتقدمة أهمية هذا العنصر في تقليل الإنجاب، وبالتالي خفض النمو السكاني.

و- وفيما يتعلق بعنصر الهجرة الخارجية، فإنه يمكن اعتبارها في الواقع إحدى الوسائل الفعالة لعلاج المشاكل الناجمة عن التضخم السكاني، وإن النصوص الواردة بقانون الهجرة ورعاية المصريين فى الخارج رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣، تقرر حق المصريين فرادى أو جماعات فى الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج، وواجب الدولة فى رعاية المصريين بالخارج فى مجالات التنمية والإنتاج بالوطن، والاستفادة من خبرة وكفاءة العلماء المقيمين فى مجالات التنمية والإنتاج بالوطن.

٤-٢: التشريعات المتعلقة بالتوزيع السكانى

صدر فى هذا الإطار عدد من التشريعات التى تساعد - بصورة مباشرة أو غير مباشرة - على إعادة توزيع السكان، نذكر فيما يلى أهمها :

أ- قانون التعمير

يمثل التعمير أحد الحلول لمشكلة سوء التوزيع السكاني، لذا فقد اهتم المشرع مع بداية عصر الانفتاح الاقتصادي بتنظيم بعض الأحكام الخاصة بالتعمير، فأصدر القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٤، الذي تضمن إلزام وزارة الإسكان والتعمير - آنذاك - بوضع خطة التعمير لمحافظة سيناء الشمالية والجنوبية - ومدن القناة والصحراء الغربية، وذلك بهدف جعلها مناطق جذب سكاني، لتخفيف كثافة السكان في منطقة الوادي. وذلك في إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للدولة.

وهذا القانون تم تعديله بالقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٧٥، حيث قرر إعفاء الجهات القائمة بالتعمير من الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المستحقة على الواردات اللازمة لمشروعات التعمير.

ب- قانون المجتمعات العمرانية الجديدة

تم تنظيم المجتمعات العمرانية الجديدة بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩، وقد وضع القانون مجموعة من التيسيرات والإعفاءات لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وأعفى القروض الممنوحة لها من الضرائب والرسوم، كما أعفى شاغلي العقارات التي تقام في المجتمعات العمرانية الجديدة مما يكون مستحقا عليهم من الضريبة على العقارات المبنية، ومن الضرائب والرسوم الإضافية المتعلقة بها، وذلك تشجيعاً للأفراد على الانتقال إلى هذه المجتمعات والاستقرار فيها، وإقامة مشروعات استثمارية بها.

ج- قانون التخطيط العمراني

صدر القانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٣ بشأن التخطيط العمراني. ويستهدف هذا القانون وضع القواعد العامة لتوجيه الامتدادات العمرانية للمدن والقرى، بما يكفل القضاء على النمط العشوائي للاستيطان البشري، الذي لا يستند إلى أسس تخطيطية سليمة، كما يستهدف أيضا

الحفاظ على الرقعة الزراعية، ومنع التعدى عليها بحظر إقامة أى مبان أو منشآت عليها، أو اتخاذ أى إجراء فى شأن تقسيم هذه الأراضى.

د- قانون التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية لإقامة مشروعات استثمارية عليها

صدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ بتنظيم قواعد التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تأجيرها بإيجار اسمى لإقامة مشروعات استثمارية عليها أو التوسع فيها، وقرر عدم انتقال الملكية للمتصرف إليه قبل إتمام تنفيذ المشروع وبدء الإنتاج الفعلى، وجعل مدة الإيجار أربعين سنة، تجدد مادام المشروع قائما، ويحدد فى قرار التخصيص مدة تنفيذ المشروع، فإذا لم ينفذ خلالها؛ تسترد الأرض، أو يتم بيعها أو تأجيرها لصاحب المشروع، وفقاً للأسعار السائدة فى المنطقة، ولا يجوز التصرف فى هذه الأراضى قبل نقل ملكيتها للمتصرف إليه. ولا شك أن هذا القانون يسهم فى تشجيع الاستثمار فى الأراضى الصحراوية، بما يضمن انتقال السكان إليها وتخفيف العبء الناتج عن التكدس في شريط الوادى الضيق والدلتا.

هـ- قانون الأراضى الصحراوية، وضمانات وحوافز الاستثمار فيها

ينظم الأراضى الصحراوية القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١، وقد تم تعديل هذا القانون بالقانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٩٦، الذى قرر سريان القواعد والأحكام والتيسيرات والإعفاءات والإجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فى شأن المجتمعات العمرانية الجديدة على مشروعات التنمية السياحية ومشروعات الاستصلاح والاستزراع التى تقام على الأراضى الخاضعة لهذا القانون.

كما تضمن القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار ستة عشر مجالا من مجالات الاستثمار ، كان أولها – وهو الذى يتعلق بالتوزيع السكانى – استصلاح واستزراع

الأراضى البور والصحراوية، وتضمن القانون عددا من الإعفاءات الضريبية للشركات العاملة فى تلك المجالات.

ولا شك أن هذه القوانين تقدم الحوافز على إقامة مشروعات سياحية وزراعية فى المناطق الصحراوية، لتكون أماكن جذب سكانى، بما يساعد على تحقيق التوزيع السكانى الأمثل .

٤-٣ التشريعات المتعلقة بالخصائص السكانية

تتسم التشريعات التي تعنى بالخصائص السكانية بالكثرة والتنوع، وهى تتنوع بحسب تنوع الخصائص السكانية، فتشمل التعليم والصحة والعمل والضمان والتأمين الاجتماعي، وذلك بالنسبة للسكان عامة، أو بعض الفئات السكانية التى تحتاج إلى الرعاية، مثل النساء والأطفال وذوى الاحتياجات الخاصة، والجدير بالذكر أن هذه التشريعات تأتى بمثابة ترجمة لمجمل الحقوق والحريات التى تضمنها الدستور، بوصفه القانون الأعلى للبلاد.

٤-٣-١ الدستور والارتقاء بالخصائص السكانية

اهتم الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ ببيان المقومات الأساسية للمجتمع المصري، وحصرها فى مقومات اجتماعية وصحية وخلقية واقتصادية.

فعلى صعيد الارتقاء بالخصائص الاجتماعية والصحية للأفراد، نص الدستور على أن يقوم المجتمع على أساس التضامن الاجتماعي، وجعل الدولة تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، كما جعل الأسرة أساس المجتمع وقوامها الدين والأخلاق والموضوعية، واهتم الدستور بالفئات الأكثر احتياجا إلى الرعاية مثل الطفل والمرأة، فنص على أن الدولة تكفل حماية الأمومة والطفولة، وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم، كما تكفل التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة

الإسلامية، بل تطلب التزام المجتمع برعاية الأخلاق وحمايتها ومراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والتراث التاريخي للشعب .. والآداب العامة، وجعل من العمل حقا وواجبا وشرفا تكفله الدولة، وجعل الدستور من الدولة كافلاً للخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وأقر معاشات العجز والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً وفقاً للقانون، وجعل من التعليم حقا تكفله الدولة وإلزاماً في المرحلة الابتدائية، وأن محو الأمية واجب وطني، تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه.

وعلى صعيد الارتقاء بالمستوى الاقتصادى للفرد، أوجب الدستور أن تكفل خطط التنمية الشاملة زيادة الدخل القومي وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل، وضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول.

٤-٣-٢ التشريع والارتقاء بالخصائص السكانية

مما سبق يتبين مدى حرص الدستور - بوصفه القانون الأعلى للدولة ومصدر التشريع الأساسي بها - على كفالة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، مما يؤدي إلى الارتقاء بخصائصهم الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذى يستوجب أن تصدر القوانين المنظمة لهذه الحقوق متناغمة مع القواعد الدستورية في هذا الشأن.

وفى هذا الإطار صدر العديد من القوانين ذات الصلة بالارتقاء بالخصائص السكانية، نعرضها على النحو التالي:

(١) في مجال الارتقاء بالعمل والعمال وخاصة النساء والأطفال

صدر قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ وهو القانون العام الذى يحكم علاقات العمل، وقد قرر القانون مسئولية أصحاب العمل بالتضامن عن الوفاء بالالتزامات المستحقة للعامل، ولم يجعل من حل المنشأة أو تصفيتها أو إغلاقها أو إفلاسها مانعا من الوفاء بالالتزامات السابقة.

واتساقاً مع حرص القانون على مصلحة العامل وحماية أجره أنشأ مجلساً قومياً للأجور: يختص بوضع الحد الأدنى للأجور على المستوى القومي بمراعاة نفقات المعيشة وبإيجاد الوسائل والتدابير التى تكفل التوازن بين الأجور والأسعار، كما حدد القانون حقوق العامل بالنسبة للإجازات السنوية والمرضية والخاصة، كما حدد القانون ساعات العمل وفترات الراحة بصورة واضحة لحماية العمال ضد الاستغلال.

ولاشك أن الأحكام الواردة بهذا القانون تعكس حرص المشرع المصرى على ضمان حقوق العمال وامتيازاتهم بما يرفع من مستواهم الاجتماعي والاقتصادى.

هذا وقد أقر قانون العمل عدداً من القواعد لتشغيل النساء والأطفال على النحو التالي:-

أ- قواعد تشغيل النساء

أفرد القانون فصلاً خاصاً بتشغيل النساء وأناط بالوزير المختص تحديد الأجور والأعمال والمناسبات التى لا يجوز فيها تشغيل النساء، وهى فى الفترة ما بين الساعة السابعة مساء والسابعة صباحاً؛ وكذلك الأعمال الضارة بالنساء صحياً أو أخلاقيا، وجعل من حق المرأة التى أمضت فى العمل عشرة شهور فى خدمة رب عمل واحد أو أكثر، الحق فى إجازة وضع تسعين يوما بأجر شامل قبل الوضع وبعده ، وحرم تشغيل العاملة خلال خمسة وأربعين يوماً من الوضع، ولا تستحق هذه الإجازة لأكثر من مرتين خلال مدة عملها، وحظر القانون قيام صاحب العمل بفصل العاملة أو إنهاء خدمتها أثناء إجازة الوضع، وجعل من حق العاملة إرضاع طفلها خلال الأربعة وعشرين شهراً التالية لمدة ساعة يوميا، فضلاً عن فترة الراحة المقررة لها، ولم يجعل لذلك من أثر على الأجر، بل جعل لها الحق فى الحصول على إجازة دون أجر لمدة سنتين لرعاية طفلها، ولكن لا تستحق لأكثر من مرتين طوال مدة خدمتها.

وأوجب القانون على صاحب العمل الذى يستخدم أكثر من مائة عاملة فى مكان واحد أن ينشئ داراً للحضانة، أو يعهد إلى دار حضانة برعاية أطفال العاملات، والمنشأة التى تستخدم أقل من مائة عاملة تشترك مع غيرها فى نفس المكان فى ذلك.

ب- قواعد تشغيل الأطفال

حدد قانون العمل سن العمل بالنسبة للطفل ببلوغه ١٤ سنة أو عند تجاوز سن إتمام التعليم الأساسي ولم يبلغ ثماني عشرة سنة ، وحظر تشغيلهم قبل هذه السن، ولكنه أجاز تدريبهم متى بلغت سنهم ١٢ سنة، وأناط بوزير القوى العاملة تحديد نظام تشغيل الأطفال والظروف والشروط والأحوال التى يتم فيها التشغيل والأعمال والمهن والصناعات التى يحظر تشغيلهم فيها وفقاً لمراحل السن المختلفة، وحدد ساعات عملهم بست ساعات وساعة راحة خلالها، بحيث لا يعمل الطفل أكثر من أربع ساعات متصلة، وحظر تشغيل الطفل ساعات عمل إضافية، أو تشغيله فى أيام الراحة الأسبوعية والعطلات الرسمية، وحظر تشغيله خاصة ما بين الساعة السابعة مساء والسابعة صباحاً.

(٢) في مجال الاهتمام بالطفولة والأمومة

على صعيد الاهتمام بالخصائص السكانية أيضا يمكن أن نرصد الموقف التشريعي من الطفل المصري، حيث أصدر المشرع قانوناً خاصاً بالطفل هو القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦، الذي رفع فيه سن الطفل إلى ١٨ سنة ميلادية، وأكد فى بابه الأول – الخاص بالأحكام العامة – على الحقوق الأساسية للطفل وهو نسبته إلي والديه، مع حظر التبني، وحق الطفل في اسم يميزه لا ينطوي على تحقير أو مهانة لكرامة الطفل، وحقه فى أن تكون له جنسية، فضلاً عن حقه فى الرضاعة والحضانة والمأكل والملبس والمسكن ورؤية والديه ورعاية أمواله، ثم أفرد المشرع الباب الثانى من القانون للرعاية الصحية للطفل التى تبدأ منذ ولادته، وتطلب القانون أن تكون لكل طفل بطاقة صحية تقدم عند كل فحص طبي له لوحدات الصحة وتقدم مع أوراق التحاقه بالتعليم قبل الجامعي، واهتم القانون كذلك بغذاء الطفل، وحظر إضافة أى مواد ملونة أو حافظة أو أي إضافات غذائية إلى الأغذية والمستحضرات المخصصة لتغذية الرضع والأطفال.

وفى الباب الثالث من قانون الطفل اهتم المشرع بتنظيم الرعاية الاجتماعية للطفل فأفرد تنظيماً تفصيلياً لدور الحضانة والرعاية البديلة من خلال نظام الأسر البديلة لتوفير الرعاية

الاجتماعية والنفسية والصحية والمهنية للأطفال الذين جاوزت سنهم سنتين، والذين حالت ظروفهم دون أن ينشأوا في وسط أسرهم النشأة الطبيعية.

وقد حرص القانون كذلك على ضمان تعليم الطفل للحد من حالات التسرب من التعليم وتحقيقاً للاستيعاب الكامل للأطفال في مراحل التعليم المختلفة. وجعل القانون التعليم حقاً لجميع الأطفال في مدارس الدولة بالمجان، ونظم المشرع رياض الأطفال بوصفه نظاماً تربوياً يحقق التنمية الشاملة لأطفال ما قبل حلقة التعليم الابتدائي وتهيئتهم للالتحاق بها.

وقد حرص القانون أيضاً على رعاية الأم العاملة بصورة أكبر مما ورد في قانون العمل، حيث ضمن لها الحق في الحصول على إجازة لرعاية أطفالها لمدة ست سنوات طوال مدة خدمتها في حين أن قانون العمل يجعلها ٤ سنوات فقط.

كما قرر القانون واجب الدولة في حماية الطفل من كل عمل من شأنه الإضرار بصحته أو عجزه البدني أو العقلي أو الروحي أو الاجتماعي، وقرر حق الطفل المعوق في التمتع برعاية خاصة اجتماعية وصحية ونفسيه تنمي اعتماده على نفسه وتيسر اندماجه ومشاركته في المجتمع.

كما اهتم المشرع بثقافة الطفل، وجعل من الدولة كافلاً لإشباع حاجات الطفل الثقافية في شتى مجالاتها من أدب وفنون ومعرفة، وربطها بقيم المجتمع في إطار التراث الإنساني والتقدم العلمي الحديث، وأوجب إنشاء مكتبات للطفل في كل قرية وفي الأحياء والأماكن العامة، وكذلك نوادي ثقافة الطفل ويلحق بكل منها مكتبة ودار للسينما والمسرح، وحظر القانون عرض مطبوعات أو مصنفات فنية تخاطب غرائز الطفل الدنيا أو تزين له السلوكيات المخالفة لقيم المجتمع أو يكون من شأنها تشجيعه على الانحراف.

(٣) في مجال الاهتمام بالتعليم ومحو الأمية

صدرت عدة قوانين خاصة بالتعليم، سبقت الإشارة إليها ضمن التشريعات المتعلقة بالنمو السكاني. كماصدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩١ في شأن محو الأمية وتعليم الكبار ليخطو

خطوة جديدة نحو مواجهة هذه المشكلة التى تؤثر بشكل ملموس على جهود التنمية الشاملة فى الدولة، وقد أنشئت بمقتضى هذا القانون الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار.

ولم يحدد القانون أية عقوبات على من يتخلف أو يمتنع عن محو أميته من الملزمين فى تطبيق أحكام هذا القانون، ولكنه نص فى المادة ١٣ منه على أنه يشترط حصول الملزم بمحو أميته . الذى أتيحت له فرصة محو أميته . على شهادة محو الأمية للتمتع بعدد من المزايا منها: الترخيص بمزاولة مهنة أو حرفة معينة، الترخيص بحمل السلاح، الترخيص بقيادة بعض المركبات، التعيين فى الوظائف العامة.

وبصفة عامة تهدف قوانين التعليم المشار إليها إلى تنظيم العملية التعليمية والارتقاء بها فى كافة فروع التعليم العام والتعليم الأزهرى والتعليم الخاص، وكذلك ما يتعلق بالبحث العلمى الذى تقوم به الكليات والمعاهد المختلفة فى سبيل خدمة المجتمع والارتقاء به، كما تهدف إلى إعداد الطالب وتزويده بأصول المعرفة وطرق البحث المتقدمة والقيم الرفيعة، الأمر الذى يرقى بخصائص الفرد وتأهيله لبناء وتدعيم المجتمع وصنع مستقبل الوطن.

(٤) فى مجال التأمين والضمان الاجتماعى

أ- قانون الضمان الاجتماعى

هو القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٧ الذى يطبق على حالات المعاشات المربوطة وفقاً لأحكام القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٤ بشأن الضمان الاجتماعي، وقد نص هذا القانون على حق كل من اليتيم والأرملة والمطلقة وأولاد المطلقة فى الحصول على معاش شهرى، وذلك بشروط معينة، وأجاز القانون لوزير الشئون الاجتماعية صرف مساعدات فى حالات الكوارث والنكبات العامة.

ب - قانون التأمين الاجتماعى

هو القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الذى حدد نظام التأمين الاجتماعى ومجال تطبيقه، حيث يشمل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وتأمين إصابات العمل وتأمين المرض والبطالة وتأمين الرعاية الاجتماعية لأصحاب المعاشات.

(٥) فى مجال الاهتمام بالصحة

صدرت عدة قوانين خاصة بالوقاية من بعض الأمراض، مثل حمى الملاريا ومرض البلهارسيا والزهرى والدرن، وذلك لما تمثله هذه الأمراض من خطورة على صحة المواطنين.

كما صدر القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن الاحتياطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية بالإقليم المصري، ونصت المادة الثانية منه على ضرورة تطعيم الطفل من الأمراض المعدية دون مقابل بمكاتب الصحة والوحدات الصحية المختلفة، وفقاً للنظم التي يصدر بها قرار من وزارة الصحة.

وفى مجال الوقاية من الأخطار التى تهدد صحة الأفراد، صدر أيضاً القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٦ بشأن مراقبة الأغذية وتنظيم تداولها، والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن النظافة العامة يعالج فى مادته الأولى موضوع القمامة بحظر وضعها فى غير الأماكن التى يحددها المجلس المحلى، والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٨١ بشأن الوقاية من التدخين والمتضمن الأحكام المنظمة لعملية استيراد وتصدير وإنتاج السجائر وحظر التدخين فى عدد من الأماكن، وضرورة أن يكتب على كل علبة سجائر تحذير بأن التدخين ضار جداً بالصحة.

كما صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة انطلاقا من الإحساس بأهمية الحفاظ على صحة المواطنين، وقد شدد القانون العقوبات على تلوث البيئة إلى حد تقرير عقوبة الأشغال الشاقة فى بعض الحالات، كما أنشأ القانون جهاز حماية البيئة، ومنحه مزيداً من الاختصاصات الكفيلة بتحقيق حماية فعالة للبيئة.

أما بالنسبة للتأمين الصحى فإنه ينظم بمجموعة من القرارات الوزارية الصادرة من وزير التأمينات والشئون الاجتماعية، وأخرى صادرة من وزير الصحة أو وزير القوى العاملة، وقد تصدر هذه القرارات من رئيس الوزراء، ومن ثم فلا يوجد قانون خاص بالتأمين الصحى، رغم ما يمثله من أهمية فى هذا الشأن.

(٦) فى مجال الاهتمام بمسائل الأحوال الشخصية

تتعدد القوانين التى تنظم مسائل الأحوال الشخصية بتعدد الفروع التى تتضمنها هذه المسائل، ويرجع بعض هذه القوانين إلى عشرينيات القرن الماضي، وقد أدخل عليها عدة تعديلات لاحقة، ومن أهم هذه القوانين، القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٢٩ ببعض أحكام الأحوال الشخصية للمسلمين والذى عدل بالقانون رقم (١٠٠) لسنة ١٩٨٥، والقانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٠ بتنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي، والذى أخذ لأول مرة بنظام الخلع إذا تراضى عليه الطرفان. وهناك قوانين تتعلق بمسائل المواريث والولاية على المال والوصية، أما بالنسبة لمسائل الأحوال الشخصية لغير المسلمين، فيعمل بلائحة الأحوال الشخصية للأقباط الأرثوذكس التى أقرها المجلس الملّى العام بجلسته المنعقدة فى ٩ مايو ١٩٣٨.

وتنظم هذه القوانين أحكام الزواج والطلاق والنفقة، ومن شأن هذه القوانين تحقيق استقرار الأسرة المصرية على أسس سليمة وضمان كل ذى حق حقه، وهذا الاستقرار يؤدى إلى أن تقوم الأسرة بدورها فى المجتمع من حيث تربية الأبناء تربية سليمة، ومن شأن ذلك الارتقاء بأفراد المجتمع ككل.

هذا ومن أكثر مواد قوانين الأحوال الشخصية ارتباطا بالمشكلة السكانية، هى التى تتعلق بتحديد الحد الأدنى للسن عند الزواج، والتى سبق الإشارة إليها فى مجال التشريعات التى تؤثر على بعد النمو السكانى.

خامساً المجالس التشريعية والمشكلة السكانية

٥-١ مجلس الشعب والمشكلة السكانية

تنص المادة (٨٦) من الدستور المصري على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور "، كما تنص المادة (١٠٨) على أنه " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية، وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون...".

هذا وتنظم المواد من ١٠٩ إلى ١١٣ بالدستور مهام مجلس الشعب فى سن القوانين والتشريعات المختلفة.

وحق اقتراح التشريع ثابت لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب، كما أنه أيضاً حق ثابت لرئيس الجمهورية والحكومة، ثم إن لمجلس الشعب دوراً آخر لايقل خطورة عن سن التشريع وإصداره، وهو مراقبة الحكومة فيما تتخذه من قرارات وإجراءات وماتصدره من لوائح من خلال الاستجوابات والأسئلة وطلبات الإحاطة التى يقدمها أعضاء المجلس فى المجالات والقضايا المختلفة.

ونظراً لأن المشكلة السكانية هى من كبرى المشكلات التى تواجه المجتمع المصرى، فإن مجلس الشعب قد بدأ اهتمامه بهذه المشكلة منذ وقت مبكر يعود إلى حقبة السبعينيات حيث أعدت لجنة الخدمات بالمجلس آنذاك تقريراً حول سياسة تنظيم الأسرة وعرض لأسباب المشكلة وتأثيراتها السلبية على جهود التنمية، ثم تنامى اهتمام المجلس بالمشكلة السكانية مع تفاقمها ووضوح فكر القيادة السياسية تجاهها والتزامها بأهداف السياسة السكانية منذ أوائل الثمانينيات.

ويمكن استعراض ما قام به مجلس الشعب في مواجهة المشكلة السكانية على النحو التالي:-

١- إصدار القوانين

حرص مجلس الشعب من خلال ممارسة دوره التشريعي على كفالة الحماية التشريعية للعديد من الجوانب المرتبطة بالمشكلة السكانية، فقد أصدر العديد من القوانين التي تعالج بطريقة مباشرة كل من التوزيع السكاني غير المتوازن وتدنى الخصائص السكانية، أما فيما يتعلق بالنمو السكاني المتزايد، فلم تصدر بشأنه تشريعات مباشرة، وذلك على النحو السابق استعراضه من قبل.

٢- مناقشة بيان الحكومة

حظيت المشكلة السكانية على امتداد الدورات البرلمانية بمناقشات مستفيضة ومتعمقة في تقارير لجنة الرد على بيان الحكومة أو في مناقشات السادة الأعضاء، التي أكدوا من خلالها على خطورة هذه المشكلة وتأثيرها السلبي على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثم على رفاهية المجتمع، كما قام الأعضاء بعرض العديد من الأفكار والمقترحات من أجل المساعدة على مواجهة هذه المشكلة.

ويحرص تقرير اللجنة الخاصة للرد على بيان الحكومة دوماً على إبراز المشكلة السكانية، متناولاً أبعادها، وتقديم توصيات محددة بشأنها.

٣- مناقشة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية

يولي أعضاء المجلس إدماج البعد السكاني في التخطيط للتنمية اهتماماً بالغاً أثناء مناقشات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دورات المجلس المختلفة، حيث تدور المناقشات حول أبعاد المشكلة السكانية، وكيفية التعامل معها.

٤- إقرار الاتفاقيات والمعاهدات الدولية

يلاحظ أن البعد السكاني قد برز أيضاً عند مناقشة المجلس للعديد من الاتفاقيات المتعلقة بدعم وتمويل الأنشطة السكانية، يذكر منها على سبيل المثال:

- الاتفاقية الخاصة بمنحة مشروع السكان وتنظيم الأسرة، الموقعة بين حكومة جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية.
- ميثاق حقوق الطفل العربي.
- منحة مشروع الحفاظ على حياة الطفل المصري، الموقعة بين جمهورية مصر العربية والولايات المتحدة الأمريكية.

وتجدر الإشارة فى هذا المجال إلى أن المجلس قد وافق - على امتداد الفصول التشريعية السابقة – على عدد من الاتفاقيات الدولية التى انضمت إليها مصر فى مجالات مختلفة، مثل الأمومة والطفولة.

٥- العمل الرقابى

نشط مجلس الشعب فى استخدام مختلف آليات الرقابة لمتابعة جهود الحكومة فى مجال التصدي للمشكلة السكانية، وخاصة الالتزام بأهداف السياسة القومية للسكان والتنفيذ السليم والصحيح لبرامجها، حيث قدموا العديد من الأسئلة وطلبات المناقشة العامة وطلبات الإحاطة، التى انتهت إلى مايلى:

- ضرورة وضع برامج زمنية محددة للحد من الانفجار السكانى.
- الاستمرار فى التوسع فى غزو الصحراء، وتخصيص مساحات صحراوية لكل محافظة تبدأ خلالها فى عمليات التهجير، وذلك فى إطار التصدى لبعد التوزيع السكانى وارتفاع الكثافة السكانية فى الوادي.

- ضرورة تضافر الجهود الشعبية والأهلية مع الجهود الرسمية فى التصدي للمشكلة السكانية.
- التأكيد على أهمية القضاء على الأمية، باعتبارها أحد أهم أسباب المشكلة السكانية.

٦- نشاط الشعبه البرلمانيه واللجان النوعية

احتلت قضايا السكان جانباً هاماً من مناقشات واجتماعات اللجان النوعية بالمجلس، واستمراراً لجهود مجلس الشعب على الصعيد الداخلي فى مجال قضايا السكان امتد نشاط المجلس وإسهاماته إلى الصعيد الخارجي من خلال نشاط الشعبة البرلمانية المصرية فى إطار الاتحاد البرلماني الدولي والاتحادات البرلمانية الاقليمية التى تتمتع مصر بعضويتها.

وقد كان انعقاد يوم البرلمانيين فى إطار المؤتمر الدولي للسكان والتنمية الذى عقد فى القاهرة فى سبتمبر ١٩٩٤ تتويجاً لنشاط الشعبة البرلمانية المصرية على المستوى الدولى فى مجال قضايا السكان والتنمية، و إدراكاً من البرلمان المصرى فى نفس الوقت للبعد الدولى لقضايا السكان والتنمية وإيمانه بأهمية تضافر الجهود الدولية فى مواجهة هذه القضايا.

٥-٢ مجلس الشورى والمشكلة السكانية

مجلس الشورى كما نصت لائحته الداخلية فى المادة (١) هو مجلس نيابي يشارك فى التشريع وفقاً لحكم المادتين ١٩٤، ١٩٥ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١، ومن بين اختصاصات المجلس:

- دراسة واقتراح مايراه كفيلاً بالحفاظ على السلام الاجتماعي.
- إبداء الرأي فى مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- إبداء الرأي فى مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

هذا وقد أنشأ مجلس الشورى من بين لجانه النوعية لجنة للصحة والسكان والبيئة، وحددت المادة ٤١ من لائحة المجلس الداخلية اختصاصاتها، ومن بين هذه الاختصاصات دراسة ما يحيله رئيس الجمهورية من موضوعات تدخل فى اختصاصات اللجنة، ومن بينها ما يتعلق بمجالات الرعاية الصحية، والتأمين الصحي، وتنظيم الأسرة، ورعاية الأمومة والطفولة.

وقد كان لمجلس الشورى إسهاماته فى قضايا السكان المختلفة، وذلك من خلال مناقشاته الموضوعية والمفيدة أثناء عرض الخطط العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، أو من خلال العديد من الدراسات المتعمقة للجنة الصحة والسكان والبيئة، وآخرها الدراسة التى أجريت هذا العام تحت عنوان: المشكلة السكانية واستراتيجيات مواجهتها(٩).

سادساً قوانين السكان فى بعض دول العالم

لجأت بعض الدول إلى إصدار قوانين للسكان، تعزيزاً لعملية إصدار قرارات ولوائح تنظيمية من قبل الجهات التنفيذية المعنية ببرامج السكان وتنظيم الأسرة، لما للقوانين من قوة الإلزام والثبات.

ويتناول هذا الجزء استعراض تجارب بعض الدول النامية ذات الحجم السكانى الكبير، و التى عانت من مشكلات سكانية حادة فى سن تشريعات وقوانين خاصة بالسكان وتنظيم الأسرة، وتشمل هذه التجارب ثلاث دول، هى حسب الترتيب الزمنى لسن القوانين: جمهورية إندونيسيا (١٩٩٢) وجمهورية إيران الإسلامية (١٩٩٣) وجمهورية الصين الشعبية (٢٠٠١).

ويتضمن هذا الاستعراض توضيح الملامح الأساسية لكل قانون والأسس التي يقوم عليها، وكذلك الإجراءات التي يتم رسمها لتنفيذ أنشطة برامج السكان وتنظيم الأسرة في كل دولة.

(٩) مجلس الشورى، لجنة الصحة والسكان والبيئة، المشكلة السكانية واستراتيجيات مواجهتها، القاهرة، ٢٠٠٣.

٦-١ قانون السكان فى جمهورية إندونيسيا

صدر فى إندونيسيا القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٢ الخاص بالتنمية السكانية وتكوين أسرة سعيدة وناجحة، ويتلخص في الآتي:-

١- يتناول القانون فى مادته الأولى تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية المتخصصة فى برامج السكان وتنظيم الأسرة، مثل: السكان، شئون السكان، خصائص السكان، تنمية السكان، الأسرة وخصائصها، البيئة والتلاؤم البيئي، تنمية السكان، التحرك السكاني، التوزيع السكانى، الأسرة الفقيرة، وغيرها من المفاهيم.

٢- حدد القانون بعض الأسس والأهداف التى يستند عليها قانون السكان (التنمية السكانية) ومنها:

أ- ترتكز جهود تنمية السكان وتكوين أسرة سعيدة وناجحة على مبادئ تحقيق التوازن وتنمية حياة مستمرة ومفيدة لخلق مواطن كامل.

ب- توجه جهود تنمية السكان لضبط حجم السكان والارتقاء بخصائصهم وإعادة توزيع السكان والاهتمام بالموارد البشرية كمصدر للتنمية.

ج- توجه جهود تنمية الأسرة السعيدة لتنمية خصائص الأسرة من خلال إدخال نموذج الأسرة الصغيرة الناجحة فى الأذهان.

بعض المؤشرات عن جمهورية إندونيسيا عام ٢٠٠٣

المساحة	٧٣٥٣٥٥ ميلاً مربعاً
عدد السكان	٢٢٠,٥ مليون نسمة
معدل النمو السكاني	١,٦ في المائة
معدل المواليد	٢٢ في الألف
معدل الوفيات	٦ في الألف
معدل الخصوبة الكلية	٢,٦ طفل لكل سيدة
معدل انتشار الوسائل	٥٧٪ من النساء المتزوجات
توقع الحياة عند الميلاد	٦٨ سنة

د- تحقيق التوازن بين حجم السكان وخصائصهم وبين البيئة.

هـ- تعزيز الإحساس بالأمان والتفاؤل بالمستقبل، بما يحقق الرفاهية المادية والنفسية.

و- كل فرد، مفرداً، أو داخل أسرة أو داخل المجتمع له مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات.

٣- تشمل حقوق الأفراد ما يلى:

أ- الحق فى تكوين أسرة، وتوفير مكان للإقامة والتنقل بما يتناسب مع قدراته.

ب- الحق فى تنمية الثقافة والقدرات وتحسين مستوى المعيشة.

ج- الحق فى الكسب والمحافظة على الرزق، واكتساب المناصب والمراتب المتساوية مع الآخرين.

د- الحق فى المشاركة فى سياسات التنمية السكانية وتنمية الأسرة الناجحة.

هـ- الحق فى تكوين أسرة سعيدة ناجحة بمحاولة إنجاب عدد مثالى من الأطفال وتعليمهم.

٤- وتشمل الواجبات ما يلى:

أ- الحفاظ على التناغم والتوازن بين القدرات والخصائص وبين البيئة مع مراعاة القيم الثقافية والدين.

ب- الالتزام بتنمية القدرات، من خلال تحسين الصحة والتعليم والبيئة.

ج- الالتزام بقواعد وقوانين تسجيل المواليد والوفيات والهجرة.

٥- حدد القانون العديد من القواعد والإجراءات التى يتم من خلالها تحقيق التنمية السكانية وتنمية الأسرة السعيدة، وتشمل:

أ- الارتقاء بالخصائص السكانية وإعادة التوزيع السكانى يتحقق من خلال جهود التحكم فى حجم السكان.

ب- تكوين الأسرة السعيدة الناجحة يتحقق من خلال تنمية خصائص الأسرة.

ج- إنجاز جهود التنمية السكانية وتنمية الأسرة السعيدة يتم من خلال التعاون بين الحكومة والمجتمع.

د- تقوم الحكومة بسن السياسات على المستوى القومي والمحلي للتحكم في حجم السكان يتم إدراجها مستقبلا فى القوانين، وتتضمن تلك السياسات تحديد الحجم المثالى للسكان والتركيب العمرى والنمو والتوزيع السكانى من خلال خفض الوفيات وضبط النسل، ويتم تعديل هذه السياسات من وقت لآخر.

هـ- تقوم الحكومة بسن السياسات الخاصة بتنمية الخصائص السكانية المادية وغير المادية، باعتبار السكان موارد بشرية ومستخدمين ومحافظين على البيئة، وتنمية الخدمات المقدمة لهم، وتحسين الظروف المحيطة وإتاحة فرص التعليم والتدريب والاستشارة للحصول على أفضل خصائص ممكنة لكل مواطن تتمشى مع قدراته وطموحه.

و- تتم جهود تنمية الخصائص السكانية بصورة متساوية مما يعنى إتاحة تسهيلات الارتقاء بالخصائص داخل المجتمعات والمناطق المحرومة.

ز- تقوم الحكومة بسن سياسات تشجيع السكان على الهجرة والتحرك لتحقيق أفضل توزيع سكاني يحقق التوازن بين السكان والبيئة، وذلك على المستويين القومى والمحلى، مع تعديل هذه السياسات من وقت لآخر.

ح- تقوم الحكومة بسن سياسات تنمية خصائص الأسرة تمهيدا لإدراجها في القوانين مستقبلاً، وذلك من خلال توفير خدمات الأسرة ومن خلال التثقيف والإرشاد.

ط- لتحقيق هدف الأسرة السعيدة تقوم الحكومة بسن السياسات المعنية بتنظيم الأسرة والتى ترتبط بتحديد العدد المثالى من الأطفال والفترة الزمنية بين كل طفل وآخر والعمر المثالى للزواج الأول والعمر المثالى لأول ولادة، وذلك من خلال تحسين مشاركة المجتمع وإرشاد الأسرة بما يتمشى مع القيم الدينية وتحقيق التوازن بين السكان والموارد.

ى- يتم ضبط النسل من خلال الوسائل التى تتسم بالكفاءة والفاعلية، والتى يجب توفيرها بسهولة مع إعطاء الفرصة للأزواج لاختيار الوسيلة المناسبة لصحتهم والمناسبة لأخلاقيات المجتمع والدين السائد.

ك- لكل زوج وزوجة الحق فى اختيار عدد الأطفال وفترات المباعدة بين الولادات اعتماداً على الوعى والمسؤولية تجاه الأجيال الحاضرة والمستقبلة، على أن يكون لكل منهما فى ذلك نفس الحقوق والواجبات.

ل- يتم استخدام الوسائل طبقا لمعايير صحية ذات كفاءة ومتمشية مع القوانين السائدة، وعن طريق العاملين المختصين ببرامج تنظيم الأسرة، على أن يتم تحقيق العدالة فى توزيع الخدمات مع المحاولة المستمرة لتطوير تلك الوسائل تكنولوجياً بواسطة الحكومة أو المجتمع وفى إطار القوانين المعمول بها.

م- تقوم الحكومة ببذل الجهود من أجل إقناع المواطنين بنموذج الأسرة الصغيرة الناجحة عن طريق الإرشاد والتوجيه وتوفير الخدمات والتسهيلات، ومشاركة مؤسسات الدعم الذاتى والقطاع الخاص والمتطوعين، وباستخدام وسائل الاتصال والتعليم المختلفة.

ن- وفى سبيل تحقيق هذا الهدف تلتزم الحكومة بجمع وتحليل البيانات، بهدف مراقبة جهود تنمية السكان وتنمية الأسرة، والتنبؤ ووضع أهداف لهذه التنمية فى الخطط القومية.

٧- نص القانون على أن أى انتهاك له سوف يتم تجريمه بما يتمشى مع القواعد والقوانين السائدة فى المجتمع، وإنه مع صدور هذا القانون سوف تبقى القواعد والقوانين الأخرى المعمول بها ذات العلاقة بجهود تنمية السكان والأسرة السعيدة كما هى.

٦-٢ قانون السكان فى جمهورية إيران الإسلامية

صدر قانون السكان وتنظيم الأسرة فى جمهورية إيران الإسلامية فى ٢٣ مايو ١٩٩٣، ويتلخص هذا القانون فى الآتى:-

بعض المؤشرات عن جمهورية إيران الإسلامية
عام ٢٠٠٣

المساحة	٦٣٠٥٧٥ ميلاً مربعاً
عدد السكان	٦٦,٥ مليون نسمة
معدل النمو السكاني	١,٢ في المائة
معدل المواليد	١٨ في الألف
معدل الوفيات	٦ في الألف
معدل الخصوبة الكلية	٢,٥ طفل لكل سيدة
معدل انتشار الوسائل	٧٤٪ من النساء المتزوجات
توقع الحياة عند الميلاد	٦٩ سنة

١- يتمتع الأطفال - حتى الطفل الثالث- بالامتيازات التى يقررها هذا القانون فيما يتعلق بعدد الأطفال، بينما لايتمتع بها الأطفال من ذوى الترتيب الرابع فيما فوق والمولودن بعد سنة من تنفيذ هذا القانون، (لايسرى ذلك بأثر رجعى).

٢- إجازات الأمومة الممنوحة للنساء العاملات وفقاً لقانون العمل رقم ١٩ لسنة ١٩٩٠ عن الأطفال من الترتيب الرابع فما فوق المولودين بعد سنة من صدور قانون السكان سوف يتم دراستها بشكل منفصل وسوف يتم محاسبة المؤمن عليهم عنها وفقاً لأسعار مؤسسة الضمان الاجتماعى فى ذلك الوقت.

٣- تتولى الوزارات المعنية تنفيذ المهام الموكلة إليها على النحو التالى:-

أ- تقوم وزارة التعليم بدمج المواد التعليمية الخاصة بالسكان والرعاية الصحية للأم والطفل بشكل فعال فى المناهج الدراسية.

ب- تقوم وزارتا الثقافة والتعليم العالى، والصحة والتعليم الطبى بتضمين موضوعات السكان وتنظيم الأسرة فى جميع المناهج التعليمية الخاصة بكل منها.

ج- تقوم وزارة الثقافة والإرشاد الإسلامي بتهيئة المناخ للمشاركة الفعالة من رجال الإعلام والفنون ذوي العلاقة، وذلك بهدف زيادة وعي المواطنين ببرامج السكان وتنظيم الأسرة.

د- تكون إذاعة جمهورية إيران الإسلامية مسئولة عن إنتاج وإذاعة البرامج المباشرة وغير المباشرة لزيادة الوعى القومى بالسكان والرعاية الصحية للأم والطفل.

٦-٣ قانون السكان فى جمهورية الصين الشعبية

صدر قانون السكان وتنظيم الأسرة فى الصين فى ٢٩ ديسمبر ٢٠٠١، ويتلخص فيما يلي:-

١- تتحدد أهداف قانون السكان وتنظيم الأسرة فى مادته الأولى في تحقيق تنمية متناسقة بين السكان وبين الموارد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والترويج لتنظيم الأسرة، وحماية حقوق ورغبات المواطنين، وتعزيز رفاهية الأسرة وتوفير فرص

بعض المؤشرات عن جمهورية الصين الشعبية عام ٢٠٠٣

المساحة	٣٦٩٦١٠٠ ميلاً مربعاً
عدد السكان	مليار و٢٨٩ مليون نسمة
معدل النمو السكاني	٠,٧ في المائة
معدل المواليد	١٣ في الألف
معدل الوفيات	٦ في الألف
معدل الخصوبة الكلية	٢,٥١,٧ طفل لكل سيدة
معدل انتشار الوسائل	٨٣٪ من النساء المتزوجات
توقع الحياة عند الميلاد	٧١ سنة

اكبر للسيدات للحصول على التعليم والعمل وتحسين صحتهم ورفع مكانتهم، والمساهمة فى تقدم المجتمع وتحقيق الرخاء الاقتصادي.

٢- حددت المادة الثانية من القانون الدافع الأساسي وراء إصدار قانون للسكان بأن الصين دولة مزدحمة بالسكان، وأن الحكومة تبعا لذلك تتبنى سياسة شاملة للتحكم فى حجم السكان والارتقاء بخصائصهم اعتماداً على الإعلام والتعليم والارتقاء بالعلوم والتكنولوجيا والخدمات متعددة الأغراض وإنشاء نظم للمكافأة والأمن الاجتماعي في تنفيذ برامج السكان وتنظيم الأسرة.

٣- يتولى مجلس لدولة الإشراف على إدارة برامج السكان وتنظيم الأسرة على مستوى الدولة وتتولى الحكومات المحلية الإشراف على البرامج على مستوى الأقاليم الإدارية المختلفة، وتنشأ لذلك إدارة تنظيم الأسرة على المستوى القومي بإشراف من مجلس الدولة وإدارات على مستوى الحكومات المحلية والأقاليم مسئولة عن برامج تنظيم الأسرة بكل إقليم، ومع بداية العمل بالقانون سوف يقوم موظفو الحكومة بمهامهم الإدارية بما يتفق مع القانون وتحت حمايته، وبما لا يتعدى على الحقوق التشريعية للمواطنين ورغباتهم، كما ستتولى المؤسسات العامة مثل الاتحادات التجارية ورابطة الشباب واتحادات وجمعيات السيدات وجمعيات تنظيم الأسرة والمؤسسات الأهلية مساعدة الحكومات فى تنفيذ برامج السكان وتنظيم الأسرة.

٤- يقوم مجلس الدولة بوضع خطط تنمية السكان ودمجها في الخطط القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتقوم الحكومات الإقليمية فى ضوء الظروف السائدة فى الأقاليم بدمج خطط تنمية السكان فى خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للإقليم، وتقوم إدارات تنظيم الأسرة بتنفيذ خطط وبرامج السكان وتنظيم الأسرة فى المناطق الخاضعة لسيطرتهم.

٥- يتم تحديد مجموعة من الإجراءات للحفاظ على حجم السكان ووضعه تحت السيطرة وتحسين خدمات الرعاية الصحية للأم والطفل والارتقاء بخصائص السكان، وسوف تسهم

لجان القرويين والمستوطنين والإدارات الحكومية والقوات المسلحة والمنظمات العامة والمشروعات والمؤسسات فى إنجاح برامج السكان وتنظيم الأسرة.

٦- تقوم الدولة بزيادة التمويل اللازم لبرامج السكان وتنظيم الأسرة تدريجياً على أساس التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك على المستوى القومى ومستوى الحكومات المحلية، وستوفر هذه الحكومات دعماً خاصاً لبرامج السكان وتنظيم الأسرة فى المناطق الفقيرة ومناطق المجموعات العرقية المختلفة وستقوم الدولة بتشجيع المنظمات والمؤسسات والأفراد على المساهمة فى تمويل هذه البرامج، كما يحظر القانون على أى فرد أو وحدة أن يقوم بسحب أو تخفيض أو إساءة استخدام الأموال المخصصة لهذه البرامج.

٧- تقع مسؤولية نشر الثقافة العامة بأهمية برامج السكان وتنظيم الأسرة على إدارات تنظيم الأسرة والتعليم والعلوم والتكنولوجيا والثقافة والصحة العامة ووسائل الإعلام المختلفة، كما تقوم المدارس بتدريس مقررات عن علم وظائف الأعضاء والصحة الجنسية، بما يتلاءم مع المرحلة السنية للطلاب.

٨- إقرار حق المواطنين فى الإنجاب مع الالتزام بتنظيم الأسرة وإجراءات تشجيع تأخير الزواج والإنجاب والدعوة إلى إنجاب طفل واحد لكل زوجين مع وضع الخطط والإجراءات الخاصة بالطفل الثانى.

٩- تقوم الدولة بتهيئة الظروف للمواطنين لاختيار الوسائل الآمنة والفعالة والمناسبة، وتيسير حصول الأزواج فى فئات العمر الإنجابية على هذه الوسائل وعلى الإرشادات الفنية اللازمة لذلك، مع مكافأة الأزواج الذين يستخدمون الوسائل، وكذلك منح المنافع والمزايا للمواطنين الذين يؤخرون الزواج والإنجاب.

١٠- تقوم الدولة بإصدار شهادات شرفية لوالدى الطفل الوحيد اللذين يقرران من تلقاء نفسيهما إنجاب طفل واحد خلال حياتهما، مع تمتعهما بالمكافآت من الوحدات التى يعملان بها طبقاً للقوانين المعمول بها فى الدولة أو الإقليم.

١١- تمنع الدولة التمييز ضد المرأة التى تنجب أنثى أو التى لا تنجب مطلقا، وكذلك التمييز ضد المولودة الأنثى، كما توفر الدولة الحماية المهنية للمرأة العاملة وتمنحها المساعدة والإعانة المالية أثناء الحمل والولادة والرضاعة.

١٢- تعمل الدولة على إنشاء وتحسين نظام الضمان الاجتماعى الذى يشمل التأمين على كبار السن والتأمين الطبى والتأمين على الولادة، وتشجيع شركات التامين على تقديم خطط تأمينية تسهل تنظيم الأسرة.

١٣- تقوم الدولة بمساعدة الأسره الريفية التى تمارس تنظيم الأسرة عن طريق منح المساعدات والعلاج المتميز والقروض الميسرة وإقامة المشروعات، إضافة إلى المساعدات الاجتماعية.

١٤- توفر الدولة أنظمة الرعاية الصحية لتشمل الزواج والرعاية الصحية للأم لمنع انتشار الأمراض بين المواليد وتحسين صحة الأطفال حديثى الولادة، وكذلك الارتقاء بالصحة الإنجابية للمواطنين، من خلال فحوص الحمل والمتابعة قبل وبعد الولادة.

١٥- تقوم الحكومات المحلية بتوزيع واستخدام الموارد الصحية بشكل منطقى، وإنشاء وتحسين شبكات الخدمات الفنية لتنظيم الأسرة ومؤسسات الرعاية الصحية.

١٦- مساعدة المواطنين على اختيار وسيلة منع الحمل الآمنة والفعالة والمناسبة، على أن تكون الوسيلة طويلة المفعول للزوجين الذين لديهم أطفال بالفعل، هذا مع منع استخدام الأشعة والأساليب التقنية الأخرى لمعرفة نوع الجنين لأغراض غير طبية، وكذلك منع التخلص من الحمل لعدم الرغبة فى نوع الجنين لأغراض غير طبية.

١٧- أى شخص ينتهك القانون بأى صورة من الصور أو يقوم بتزوير أو تعديل أو الإتجار فى شهادات تنظيم الأسرة سوف يتعرض للمساءلة الجنائية وللعقوبات الصارمة، حسب ما تقرره القوانين المعمول بها.

سابعاً الخلاصة والتوصيات

٧-١ الخلاصة

تعانى مصر شأنها في ذلك شأن الدول النامية الأخرى من مشكلة سكانية، حيث الموارد محدودة والزيادة السكانية مرتفعة ومطردة فى نفس الوقت، الأمر الذى يعوق عمليات التنمية، وجهود رفع مستوى معيشة المواطنين، وتتبلور هذه المشكلة فى أبعاد ثلاثة هى النمو السكانى السريع، والتوزيع السكانى غير المتوازن، وتدنى الخصائص السكانية، هذا وقد بذلت الدولة جهوداً كبيرة ومتواصلة لمواجهة المشكلة السكانية عن طريق سياسات سكانية تهدف إلى معالجة هذه الأبعاد الثلاثة، وآخر هذه السياسات السياسة القومية للسكان (٢٠٠٢- ٢٠١٧) التى أصدرتها وزارة الصحة والسكان، وقد تعاملت هذه السياسة مع المشكلة السكانية، من خلال العوامل المؤثرة فيها، حيث تضمنت إحدى عشر إستراتيجية للقضايا السكانية المختلفة سبق ذكره فى البند (ثالثاً) من هذه الورقة.

وقد ارتكزت هذه السياسة السكانية على عدد من المبادئ من أهمها إقرار حق الأسرة فى اختيار العدد المناسب لأطفالها، وعدم استخدام الإجهاض والتعقيم كوسائل لتنظيم الأسرة، والأخذ بنظام الحوافز الإيجابية وعدم اللجوء للأساليب التى تتسم بالضغط والإكراه والتى تعتمد على الحوافز السلبية أو الأساليب العقابية.

ونظراً لأن القانون هو مجموعة القواعد العامة والمجردة التى تحكم سلوك الأفراد فى المجتمع، كما أن التشريعات تصدر لحماية المجتمع، لذا فإن المشرع المصرى لم يغب عن

التصدى للقضايا السكانية المختلفة، إذ أصدر العديد من التشريعات لمعالجة بعض مظاهر المسألة السكانية سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

وفيما يتعلق ببعد النمو السكاني المتزايد، فإنه رغم أهمية هذا البعد، لما يسببه من تداعيات سلبية كثيرة على المجتمع، فإن المشرع لم يتناوله بأسلوب مباشر، وإن كان هناك من القوانين التى تعالج البعدين الآخرين للمشكلة السكانية تؤثر بطريقة غير مباشرة فى النمو السكانى، وتؤدى إلى خفض الإنجاب وتدنى الخصائص السكانية.

وفيما يتعلق ببعد التوزيع السكانى غير المتوازن، فقد صدرت عدة تشريعات، من أهمها قانون التعمير وقانون المجتمعات العمرانية الجديدة، وقانون التخطيط العمرانى، وقانون الأراضى الصحراوية والاستثمار فيها.

وفيما يتعلق ببعد تدنى الخصائص السكانية، فقد اهتم الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١، ببيان المقومات الأساسية للمجتمع المصرى وحصرها فى مقومات اجتماعية وصحية وخلقية واقتصادية تهدف جميعها إلى الارتقاء بخصائص السكان.

كما صدرت عدة تشريعات فى مجال الارتقاء بالخصائص السكانية من أهمها :قانون العمل، وقانون الطفل، وقانون محو الأمية، وقانون التعليم بمراحله المختلفة، وقانون حماية البيئة.

وفى إطار توضيح علاقة التشريع بقضايا السكان في مصر، استعرضت الورقة مهام مجلسي الشعب والشورى فيما يتعلق بدراسة واقتراح سن القوانين والتشريعات اللازمة لمعالجة المشكلات المختلفة وعلى رأسها المشكلة السكانية، وأيضا فيما يتعلق بالدور الرقابي للمجلسين في متابعة ما يصدر من قوانين وإجراءات ولوائح.

وفيما يتعلق بتجارب بعض الدول التى تعانى من مشكلات سكانية فى إصدار قوانين للسكان فقد تم تناول هذه القوانين فى ثلاث دول هى جمهورية إندونيسيا وجمهورية إيران

الإسلامية وجمهورية الصين الشعبية، وبالنسبة لقانون التنمية السكانية وتكوين أسرة سعيدة الصادر فى جمهورية إندونيسيا فإنه لم يلزم الزوجين بتحديد عدد معين من الأطفال، بل جعل لهما الحق فى اختيار العدد المناسب وفترات المباعدة بين الولادات، اعتماداً على الوعى والمسئولية، أما قانون السكان وتنظيم الأسرة الصادر في جمهورية إيران الإسلامية، فقد أقر بعض الحوافز السلبية للأطفال من ذوى الترتيب الرابع فما فوق بأن حرمهم من الامتيازات المقررة فى هذا القانون، كما ألزم الوزارات المعنية بتضمين موضوعات السكان وتنظيم الأسرة فى جميع المناهج التعليمية، وأخيراً أقر قانون السكان وتنظيم الأسرة فى جمهورية الصين الشعبية الدعوة إلى إنجاب طفل واحد وأخذ بنظام الحوافز الإيجابية فى حالة إنجاب الطفل الوحيد، كما أشار القانون إلى أن أى شخص ينتهك هذا القانون بأى صورة من الصور سوف يتعرض للمساءلة الجنائية والعقوبات الصارمة.

٧-٢ التوصيات

من خلال استعراض الدور التشريعي في مواجهة المشكلة السكانية، الذى اتضح منه عدم وجود قانون مباشر للسكان فى مصر، وخاصة لمواجهة النمو السكاني المتزايد، فإنه تعزيزاً لهذا الدور، وسعياً وراء تغيير مسار المواجهة مع مشكلة من أخطر المشاكل التى تواجه المجتمع المصري وتلتهم مقدراته، فإنه من المفيد اقتراح التوصيات التالية:

أولاً: دراسة إصدار قانون للسكان فى مصر

نظرا لأن الجهود السابقة والحالية الرامية إلى التصدي للمشكلة السكانية ترتكز على سياسات واستراتيجيات للسكان مدعمة بقرارات ولوائح تنظيمية تصدرها الجهات التنفيذية المعنية بالمشكلة، وجميعها ليس لها صفة الإلزام أو الثبات بالنسبة للإطراف المتعاملة مع المشكلة، فإن الأمر يقتضي دراسة إصدار قانون موحد للسكان، وذلك لما للقانون من قوة ملزمة عن السياسات السكانية والقرارات واللوائح المنفذة، هذا فضلا عن أن القانون له صفة الثبات وصفة الإلزام أيضا للأفراد والوزارات وكافة الهيئات الإدارية بالدولة.

ثانياً: الملامح الأساسية للقانون المقترح

وهناك مجموعة من الأسس والاعتبارات التى يستلزم الأمر مراعاتها عند سن قانون السكان المقترح فى مصر ، هى :

١- ألا تتعارض مواد القانون واللائحة التنفيذية له مع أحكام الدستور أو القوانين الأخرى المنفذة له أو أحكام الشرائع السماوية والأعراف والتقاليد والقيم الاجتماعية السائدة، كما يجب ألا تتعارض كذلك مع المواثيق والمعاهدات الدولية التى وقعت عليها مصر.

٢- أن يؤكد القانون على أن المشكلة السكانية مسألة قومية تمس مصالح المجتمع بجميع فئاته وليس فئة معينة بذاتها، وأن الاستثمار في هذا المجال هو جزء من الاستثمارات العامة للدولة، وأن يؤكد كذلك على حتمية التصدي لهذه المشكلة تحقيقاً للمصالح العليا للمجتمع وتحقيقاً لرفاهية أفراده.

٣- أن ينص القانون على حق الزوجين فى تنظيم الإنجاب باختيار الوسيلة الآمنة والمناسبة والفعالة، وعلى أن مسئولية هذا التنظيم مسئولية مشتركة بين الزوجين، وليست مسئولية الزوجة بمفردها.

٤- أن يحدد القانون بوضوح مسئوليات واختصاصات الجهاز الإداري المسئول عن إدارة وتنفيذ سياسات وبرامج السكان وتنظيم الأسرة سواء على المستوى القومى أو على مستوى المحافظات، على أن تكون تبعية هذا الجهاز لأعلى سلطة سياسية، حتى تكتسب برامج السكان وتنظيم الأسرة الدعم السياسى اللازم لإنجاحها، كما يجب أن يحرص القانون على أن يكون للأجهزة المحلية دور فاعل فى إعداد وتنفيذ ومتابعة برامج السكان وتنظيم الأسرة في المحافظات حتى تؤخذ الظروف المحلية فى الاعتبار عند التخطيط لهذه البرامج.

٥- أن يحدد القانون بوضوح وجلاء الأدوار التي تقوم بها الوزارات والأجهزة المختلفة ذات العلاقة ببرامج السكان وتنظيم الأسرة، كوزارات التعليم والتعليم

العالي والصحة والإعلام والثقافة والتخطيط والقوى العاملة والأوقاف والحكم المحلي وغيرها، بحيث لا يكون هناك تداخل أو تضارب بين الاختصاصات المختلفة لهذه الوزارات والأجهزة.

٦- أن يحدد القانون مصادر تمويل برامج السكان وتنظيم الأسرة على أن تكون الموازنة الخاصة بهذه البرامج جزء لا يتجزأ من الموازنة العامة للدولة، كما يجب أن يحرص القانون على تشجيع المنظمات والمؤسسات الدولية والمحلية وكذلك الأفراد على المساهمة في هذا التمويل حتى يمكن توفير الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لإنجاح البرامج والمشروعات السكانية وزيادة فاعليتها.

٧- أن يحدد القانون ملامح ما يمكن أن يطلق عليه نمط الأسرة الصغيرة " الأسرة السعيدة " وهو النمط الذى يساعد على تحقيق أهداف المجتمع والقضاء على الانعكاسات السلبية للنمو السكاني، وأن يضع الأسس والمعايير التي تساعد المواطنين على تحقيق هذا النمط ويرتبط بذلك تحديد السن الأمثل للزواج الأول والسن الأمثل للحمل والإنجاب، مع الحرص على تأخير السن عند الزواج الأول لكل من الذكور والإناث، والتأكيد على التزام المواطنين بهذه القواعد من أجل المحافظة على صحة الأم والطفل والأسرة نظرا لما يسببه الزواج والحمل المبكر من مخاطر ومضاعفات صحية للأمهات والأطفال.

٨- أن يحدد القانون مجموعة من الحوافز الإيجابية التي تشجع على ضبط الإنجاب وتنظيم الأسرة في صورة مزايا أو منافع يمكن أن تتمتع بها الأسرة الصغيرة مع التأكيد على توقف الاستفادة من هذه المزايا والمنافع إذا تجاوز حجم الأسرة الحد المرغوب.

٩- أن يلزم القانون الجهات المعنية بتهيئة المناخ العام لتوفير الوسائل الآمنة والفعالة والمناسبة لتنظيم الحمل، وكذلك تهيئة المناخ لأجهزة وأدوات البحث العلمي

والتكنولوجيا لإنتاج وتصنيع هذه الوسائل وتوفيرها محليا وبأسعار في متناول الجميع والعمل كذلك على تطويرها أولاً بأول.

١٠-أن يحدد القانون الإجراءات والأساليب التي تؤدي إلى تدعيم مكانة المرأة في المجتمع وزيادة مشاركتها في عمليات صنع واتخاذ القرار سواء داخل الأسرة أو على مستوى المجتمع ككل، مما يؤدى إلى تقليص الفجوة القائمة بين الذكور والإناث سواء في مجال التعليم أم العمل أم المشاركة في الحياة العامة أم المشاركة السياسية، والقضاء على كل أشكال التمييز والعنف ضد المرأة ومن بينها الزواج المبكر والختان والإهانة الجسدية أو النفسية سواء من قبل الزوج أم الأقارب أم الآخرين.

١١-أن يحدد القانون صراحة العقوبات والجزاءات التي توقع على كل من يخالف أحكام القانون مدنيا أو جنائيا سواء كان المخالف مواطنا عاديا أو موظفا أو مسئولا عن تنفيذ البرنامج، وذلك بما لا يتعارض مع إحكام القانون العام وإجراءات التقاضي المدنية والجنائية.

ثالثاً : دراسة تشكيل لجنة للسكان وتنظيم الأسرة بمجلس الشعب

استكمالاً للدعم التشريعي المطلوب لمعالجة القضايا السكانية، فإن الأمر يتطلب دراسة تشكيل لجنة للسكان وتنظيم الأسرة بمجلس الشعب، تكون من مهامها:

١- طرح مواد ونصوص القانون المقترح للسكان وتنظيم الأسرة للمناقشة.

٢- إجراء الدراسات، واستكمال الإجراءات التشريعية اللازمة لاستصدار القانون.

٣- دراسة ما يمكن أن ينتج عن تنفيذ القانون أو غيره من القوانين من انعكاسات وآثار إيجابية أو سلبية على المشكلة السكانية ، حتى يمكن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتلافي السلبيات وتدعيم الإيجابيات.

٤- متابعة تنفيذ القانون وإجراء التعديلات المناسبة عليه متى دعت الحاجة لذلك.

المراجع العربية

أبو جبل، وفاء حلمى، محاضرات فى مبادئ القانون، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ٢٠٠٢.

أحمد، وهدان، القانون وتلوث البيئة، دراسات حول البيئة، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠٠١.

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، الكتاب الإحصائى السنوى، يونيو، ٢٠٠١.

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، بيانات السكان لجمهورية مصر العربية فى ٢٠٠٣/١/١.

الصباحي، محمد رفعت، المبادئ العامة فى القانون والقانون التجارى، مكتبة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠١.

المركز الديموجرافي بالقاهرة، رؤية الأوضاع السكانية فى مصر الحاضر وآفاق المستقبل، أوراق فى ديموجرافية مصر، الورقة رقم (١)، مايو، ٢٠٠٣.

مجلس الشعب، اللائحة الداخلية، القاهرة، أكتوبر ١٩٧٩.

مجلس الشعب، تقرير اللجنة الخاصة لمشكلة الرد على بيان الحكومة، الفصل التشريعى السابع، دور الانعقاد العادى الأول، ١٩٩٥/١٩٩٦.

مجلس الشورى، الإسكان بين الحاضر والمستقبل، لجنة الإسكان والمراقبة العامة والتعمير، ٢٠٠٢.

مجلس الشورى، تقرير لجنة التنمية البشرية والإدارة المحلية، نحو مزيد من المشاركة الشعبية من خلال المنظمات غير الحكومية، ٢٠٠٣.

مجلس الشورى، لجنة الصحة والسكان والبيئة، المشكلة السكانية واستراتيجيات مواجهتها، القاهرة، ٢٠٠٣.

مخلوف، هشام و عبد القادر، فريال، إسقاطات السكان المستقبلية لمحافظات مصر لأغراض التخطيط والتنمية (٢٠٠١ – ٢٠٢١)، المركز الديموجرافي بالقاهرة، سبتمبر ٢٠٠٠.

معهد التخطيط القومي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (UNDP)، تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٣، مصر.

وزارة الصحة والسكان، السياسة القومية للسكان والاستراتيجيات (٢٠٠٢-٢-٢٠١٧)، القاهرة، ٢٠٠٢.

المراجع الإنجليزية

People's Republic of China, the Population and Family Planning Law, December 29, 2001.

Republic of Indonesia, Law of Population Development and the Development of Happy and Prosperous Families, 1992.

Islamic Republic of Iran Law of Population and Family Planning, 23 May 1993.

United Nations the Population Reference Bureau, World Population Data Sheet, 2003.

فريق إعداد وإخراج الورقة

أولاً: الباحثون

١- أ.د. هشام مخلوف
٢- أ.د. محمد جمعه الروبى
٣- لواء دكتور / عزت الشيشينى
٤- د. إمام حسنين خليل
٥- د. هدى غالب بحر

ثانياً: المستشارون

١- أ.د. نادية حليم
٢- أ.د. عمرو حسبو

ثالثاً: مساعدو الباحثين

أمانى يشوع جاد
حسين أنور خليل
هدى رجاء القطقاط

رابعاً: فريق إخراج الورقة

عبدالمعبود وهبى
محمود عبدالفتاح
منى توفيق
اعتماد أبوسريع

المركز الديموجرافى فى سطور

- تم انشاء المركز الديموجرافى فى عام ١٩٦٣، طبقا لاتفاقية بين الحكومة المصرية والأمم المتحدة.
- صدر فى يناير عام ١٩٩٢ قرار جمهورى، باعتبار المركز هيئة مصرية مستقلة.
- يقوم المركز بإعداد الكوادر من الديموجرافيين المؤهلين لخدمة أغراض التنمية فى الدول العربية وأفريقيا وآسيا وشرق أوروبا.
- ينظم المركز برامج دراسية تتيح للدارسين الحصول على الدبلوم العام والخاص والماجستير فى الديموجرافيا وعلوم السكان والتنمية.
- ينظم المركز برامج تدريبية مكثفة، ودورات تدريبية قصيرة المدى، وندوات وحلقات دراسية فى الديموجرافيا والإحصاء وتطبيقات الحاسب الآلى.
- تم تخريج عدد ٣٣٢٤ باحثاً ومتدرباً فى خلال الفترة (١٩٦٣ – ٢٠٠٢)، وقد حصلوا على: درجتى الدبلوم والماجستيرفي علوم السكان والتنمية، وهم ينتمون إلى ٨٦ دولة من آسيا وأفريقيا وشرق أوروبا.
- يصدر المركز مجموعة من المطبوعات باللغة الإنجليزية والعربية، من أحدثها "أوراق فى ديموجرافية مصر"، بالإضافة إلى عدد من المترجمات باللغة العربية.
- اختار صندوق الأمم المتحدة للسكان المركز كأحد المراكز المتميزة للإشراف على تنفيذ المشروعات التى يمولها الصندوق فى بعض الدول العربية.
- يتعاون المركز مع عديد من الهيئات الحكومية والإقليمية والدولية والجامعات، ويتبادل الخبرات والإصدارات مع المراكز المتخصصة.
- ينظم المركز مؤتمرا سنوياً يعرض فيه الأبحاث التى يقدمها الخبراء والدارسون فى مصر والخارج فى مجالات السكان المتعددة، وتنشر هذه الأبحاث فى مونوجراف، يتم إهداؤه إلى المكتبات والهيئات المتخصصة فى مصر والخارج.
- للمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على موقع المركز بشبكة الإنترنت، وعنوانه:
  E-Mail: cdc@frcu.eun.eg Web: www.cdc.eun.eg

CDC IN BRIEF

- CDC was established in 1963 according to an agreement between the Egyptian Government and the United Nations.
- In January 1992, a presidential decree designated CDC as an independent institution.
- CDC provides training at various academic levels to persons working in the field of population in the countries of the Middle East, Africa, and Asia.
- CDC conducts training programs and awards students General Diplomas in Demography, Special Diplomas in Population and Development as well as MPhil. degrees in Demography, 3324 students from 86 countries in Africa, Asia, and Eastern Europe were graduated by CDC from 1963 to 2002.
- CDC organizes intensive programs, symposiums, and workshops on Demography, Statistics, and applications of the Computer.
- Research Monographs, Working Papers, Occasional Papers, Population and Development Series, UN Translated Series, and Newsletters are regularly published by CDC, the most recent of which are "Papers on the Demography of Egypt".
- CDC cooperates and exchanges expertise with regional and international organizations, universities and other institutions.
- The United Nations Population Fund (UNFPA) in New York approved giving full accreditation to CDC as an Executing Agency.
- CDC has one of the richest demographic libraries in the Middle East in the field of demography. The library uses the POPLINE Program of Johns Hopkins University.
- CDC organizes an annual seminar to present researches carried out by experts and researchers in Egypt and abroad. These researches are published in a monograph and are distributed to specialized libraries and institutions in Egypt and foreign countries.
- For more information, refer to CDC site on the internet: www.cdc.eun.eg E-Mail : cdc@frcu.eun.eg.

regarding the formation of a population and family planning committee at the People's Assembly, whose tasks are:

1- Putting forward terms and provisions of the proposed population law for debate.
2- Conducting the studies and finalizing the legislative procedures necessary for passing the Law.
3- Studying the positive and negative effects of the enforcement of the Law or other laws on the population problem, in order to take the measures to avoid negative attitudes and support positive ones.
4- Following up the enforcement of the Law and making the appropriate amendments whenever necessary.

(conception) and giving birth (reproduction), alongside paying attention to delaying age at first marriage for males and females. Furthermore, the Law should highlight the citizens' compliance with these rules for the sake of protecting the health of mothers, children, and families against the dangers and health complications that might be caused by early marriage and pregnancy.

8. The Law has to assign a number of positive incentives which encourage birth control and family planning in the form of advantages and benefits that the small family might enjoy; but emphasis should be given that enjoying these advantages and benefits would stop if the family size exceeded the desired limit.

9. The Law should oblige the concerned parties to arrange for and facilitate the provision of safe, effective, and appropriate family planning methods, besides preparing the suitable atmosphere for the equipment and devices of the scientific research and technology to produce and manufacture these methods and make them available locally at suitable prices for all users.

10. The Law should determine the measures and procedures that pave the way to empowering women and advocating their status in the society, as well as increasing their participation in making and taking decisions, both inside the households and at the level of the whole society. This would result in bridging the gap between males and females in education, work, partnership in public life, or sharing in political activities, together with eradicating all types of discrimination, physical and psychological humiliation from husbands, relatives, or others.

11. The Law should forthrightly dictate punishments and retributions inflicted on anyone who violates the civil or criminal law, whether the violator is an ordinary citizen, an official, or an executive responsible for implementing the program.

THIRD : CONSIDERING THE FORMATION OF A POPULATION AND FAMILY PLANNING COMMITTEE AT THE PEOPLE'S ASSEMBLY

For the sake of concluding and winding up the legislative support required for dealing with the population issues, a study is needed

emphasize that family planning is a joint responsibility of the couple together, and not the responsibility of the wife alone.

4. The Law is to define explicitly the responsibilities and functions of the administrative authority in charge of conducting and implementing the population and family planning policies and programs both at the national level and at the level of the governorates. This authority should be subordinate and responsible to the highest political power so that population and family planning programs could acquire the political support essential for their success. Moreover, the Law must pay attention to the effective role which the local agencies have to play in preparing, implementing, and following up the population and family planning programs in the governorates, paving the way for the local circumstances to be taken into consideration while planning these programs.

5. The Law should define clearly and unmistakably the roles played by ministries and different agencies involved with population and family planning programs, such as Ministries of Education, Higher Education, Health, Information, Culture, Planning, Manpower, Awkaf (Religious Endowments), and the like; this evident and distinct defintion would prevent any intervention or discrepancy between the different functions of these ministries and agencies.

6. The Law has to specify the sources of financing the population and family planning programs, provided that the budget of these programs should be part and parcel of the Government's budget. In addition, the Law must encourage local and international organizations and establishments as well as individuals to contribute to this funding so that it would be possible to provide the financial and human capabilities necessary for rendering success to the population programs and projects, and increasing their effectiveness.

7. The Law has to particularize the features of what might be called the type of small family 'Happy Family'; it is the type that helps to achieve the objectives of the society and overcome the negative repercussions of population growth. Besides, it has to state the principles and standards which help citizens to secure such type. This strongly requires fixing the optimal age for first marriage, and optimum age for pregnancy

7-2 RECOMMENDATIONS

In light of the role of legislation in confronting the population problem, where it proved the absence of a direct population law in Egypt, specifically to face the rapid population growth, it is useful to put forward a number of recommendations in order to enhance this role and to change the course of confrontation with one of the most dangerous problems that swallows up the achievements of the Egyptian society.

FIRST: STUDY OF PASSING A POPULATION LAW IN EGYPT

In point of fact, the past and present efforts aiming to face the population problem are based on population policies and strategies supported by decrees and regulations issued by the executive powers involved with the problem. These decrees and regulations are neither permanent nor obliging as regards the parties dealing with the problem. It is imperative that a unified population law be enacted, since the law has a binding force covering the population policies, decrees and regulations. Besides, the law is also binding and constant in regard to individuals, ministries, and all administrative authorities.

SECOND: BASIC FEATURES OF THE PROPOSED LAW

There are a number of principles and considerations (standpoints) which should be observed when passing the Population Law in Egypt.

1. The articles of the Law and its executive procedure order should not contradict with the provisions of the Constitution and its operative laws, nor with the Absolute Divine Laws, customs, traditions, and current social values. Moreover, they should not be inconsistent with the international conventions and treaties signed by Egypt.

2. The Law should emphasize that the population problem is a national affair that affects the common good of all the classes of the society, and that investment in this field is part of the state's public investments. It should also highlight the inevitability of facing this problem in order to achieve the society's top aspirations and fulfill its individuals' welfare.
3. The Law should stipulate the married couple's right of birth control by choosing the safe, appropriate, and effective method. It should also

Law, the New Urban Communication Law, Urban Planning Law, and Law of Investment in the Desert Lands.

Concerning the aspect of declining population characteristics, the Egyptian Constitution of 1971 formally stated the basic fundamentals of the Egyptian Society, precisely specifying them in social, health, ethical, and economic constituents, all of which aim to promote population characteristics.

A number of legislations were passed in connection with promoting population characteristics, most important of which are : Labor Law, Child Law, Illiteracy Elimination Law, Education Law, and Environment Protection Law.

In the framework of expounding the relationship between legislation and the population issues in Egypt, the paper considers the duties of the People's Assembly and the Shura Council regarding studying and recommending enactment of Laws and regulations necessary for treating different problems, most prominent of which is the population problem, and also regarding the judicial surveillance of the two wings of the Legislature (People's and Shura) in following up the passage of Laws, legal procedures and regulations.

With reference to the experiences of some countries which suffer from population problems in passing laws for their population, these laws have been considered in three countries, i.e. Indonesia, Iran, and China. The Indonesian Law of population development and formation of a happy family did not force the married couples to limit number of children; on the contrary, it gave them the right to have the appropriate number of their own choice, together with birth spacing depending on sense of awareness and responsibility. The population and family planning law in Islamic Iran deprived children of the fourth order and upward of the privileges stated in it, and instructed concerned ministries to include Population and Family Planning in all school curriculums. Finally, the population and family planning law in China approved the call to giving birth to one child, and adopted the positive incentives system in this case. It also stipulates that any person who violates its provisions will be severely and stringently punished.

SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

7-1 SUMMARY

Egypt, as well as other developing countries, suffers from a population problem, where resources are limited, and population increase is high and persistent. As a result, development processes and efforts exerted to enhance the living standards of citizens are seriously hampered. This problem takes definite form in three aspects: rapid population growth; unbalanced population distribution; and declining population characteristics. The Government has exerted considerable and continuous efforts to confront the population problem through population policies that aim to handle and treat these three aspects. The latest of these policies is the National Population Policy (2002-2017) put forth by the Ministry of Health and Population. This policy dealt with the population problem through the elements affecting it, where it contained eleven strategies for the different population issues as shown in "Item Third" of this paper.

This population policy was based on a number of principles, most important of which were confirming the family's right in deciding the appropriate number of children; nonuse of abortion and sterilization as family planning methods; adopting the positive incentives system; and not resorting to oppressive and coercive ways that depend on negative incentives or retributive measures.

Since Law is the whole system of general and abstract rules that control the behavior of individuals in the society, and legislations are passed to protect the society, the Egyptian Legislators have never been away from confronting the different population issues. They passed several legislative decrees to approach directly or indirectly some features of the population problem.

In spite of the importance of the rapid and increasing population growth aspects as it causes a great many negative consequences, the legislators haven't directly tackled it. Yet, a number of laws that treat the other two aspects of the population problem indirectly affect the population growth and result in decreasing reproduction and declining the population characteristics.

Regarding the aspect of unbalanced population distribution, several legislations have been issued, most important of which are: the Construction

FOREWORD

Legislation could be a basic element in any national strategy concerned with population and development. Law-makers are responsible for laying the appropriate rules and regulations in the fields of population and development, as well as confirming the national policies and plans, and methods of implementing them, together with verifying compliance of the executive agencies with them.

Accordingly, this paper attempts to present the experiences of some countries in this field, and put forward a number of recommendations regarding the possibility of enacting a unified population law in Egypt.

As a matter of fact, the population law is reckoned a new research affair which has not been given proper concern, not only from demographers and legislators, but also from planners and policy-makers despite the importance of the role of law in confronting the population increase and achieving balance between resources and needs.

Prof. Hesham Makhlouf

CDC Director

THIS NEW SERIES

In accordance with its scientific role, and importance of disseminating and deepening demographic thinking among Egyptian readers, through exchange of information and knowledge about the status of population issues in the Egyptian society, and from actual presentation of scientific findings drawn from different researches and studies in a very simplified manner for non-specialists, **the Cairo Demographic Center** is pleased to announce issuing this new series titled:

" PAPERS IN EGYPT'S DEMOGRAPHY"

which deal, in addition to its demographic situation, with other contemporary population issues such as the unemployment problem, slums, status of children, women, age population , population policies and projection.

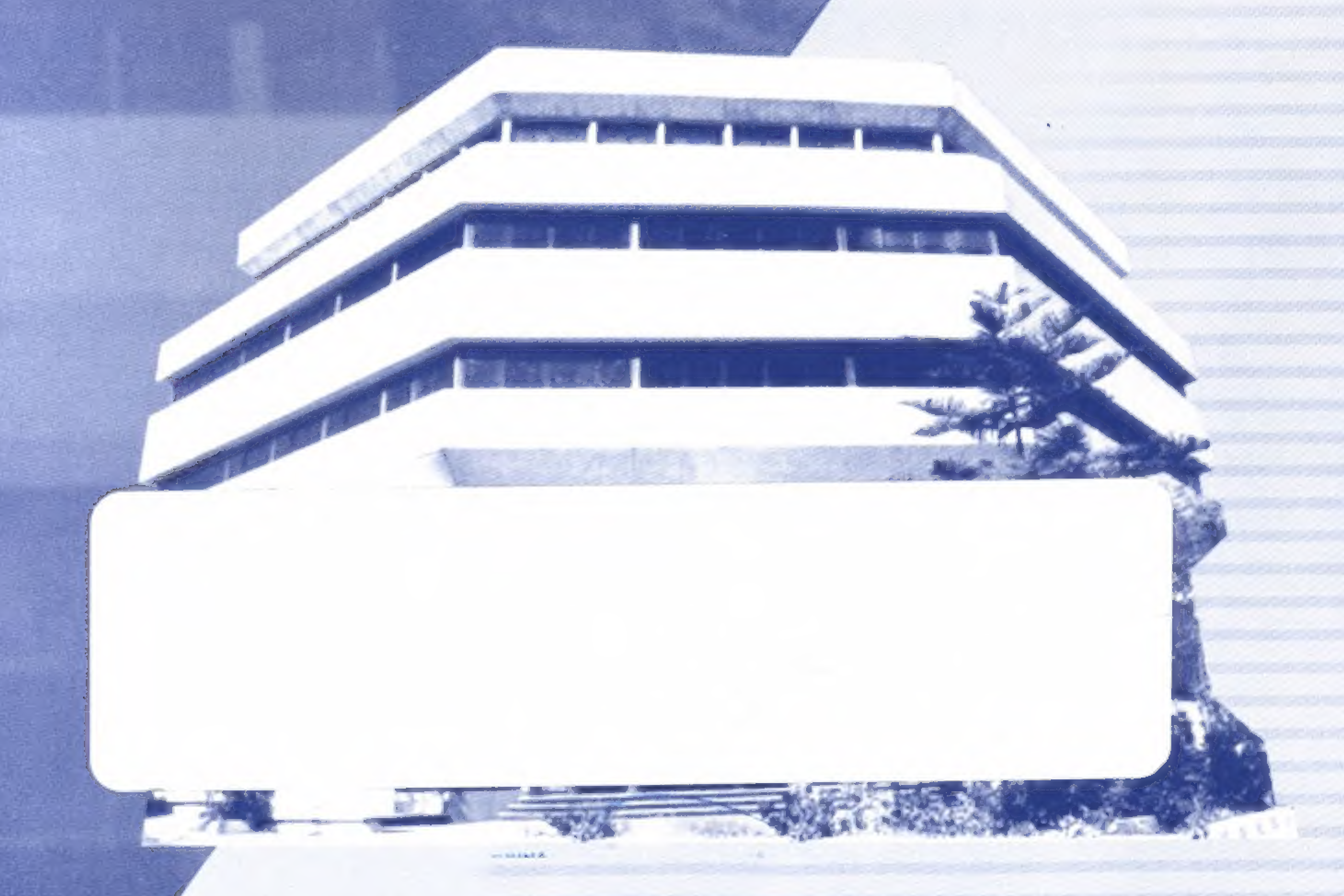
The center also welcomes contribution of researchers and specialists in the study areas of the series by providing technical and administrative support. This series will be issued in Arabic with condensed English summary.

Cairo Demographic Center



Legislation

And the Population Problem in Egypt



Papers on the Demography of Egypt

Number 9 October 2003

Cairo Demographic Center
78 Street No.(4) – El-Hadhaba Elolya,
Mokattam 11571, Cairo – Egypt
Tel.: 5080735 – 5080745 – 5080950
Fax: 5082797
E-mail: cdc@frcu.eun.eg
Web Site: www.cdc.eun.eg

Cairo Demographic Center



Legislation

And the Population Problem in Egypt



Papers on the Demography of Egypt

Number 9 October 2003